

Elementos para el posicionamiento de España en la construcción de la agenda de desarrollo global

Iliana Olivé y Rafael Domínguez

Financiado por:



Elementos para el posicionamiento de España en la construcción de la agenda de desarrollo global

Iliana Olivé y Rafael Domínguez¹

Real Instituto Elcano

¹ Este trabajo se ha llevado a cabo con el apoyo financiero del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) a través de su Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Los autores también agradecen la ayuda de investigación de Carola García-Calvo. Los agradecimientos se extienden a las personas que, con sus comentarios, han contribuido a mejorar el texto, si bien la responsabilidad de los posibles errores u omisiones es exclusiva de los autores: José Antonio Alonso, Daniel Gallo, Juan López-Dóriga, Luisa Moreno y Luisa Sánchez-Bravo, así como el resto de las personas que participaron en el debate de discusión del documento celebrado en el Real Instituto Elcano el 29 de abril de 2013.

Informe Elcano N° 14 2013

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada, independiente de la administración pública y de las empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, para servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España.

El Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, que mediante aproximaciones y métodos científicos multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, y con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

Los Informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2013. Fundación Real Instituto Elcano
de Estudios Internacionales y Estratégicos
Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

Diseño y maquetación:
Quinteral Servicios Gráficos, s.L.
Impresión: Quinteral Servicios Gráficos, s.L.
Deposito legal: M-17172-2013
ISSN: 1698-885X
Ejemplar gratuito. Prohibida la venta.

Índice

Resumen ejecutivo	6
Glosario de siglas	8
Introducción	
1. El nuevo mapa del desarrollo mundial	11
1.1 Las paradojas de la pobreza y la desigualdad	11
1.2 La nueva geoeconomía en un mundo menos dependiente de la ayuda	17
2. La economía política de la agenda post-2015	22
2.1 Definiendo el proceso por Naciones Unidas	22
2.2 Principales propuestas	25
3. Recomendaciones para España	34
3.1 ¿Quién es España como actor global?	34
La cooperación al desarrollo y el conjunto de la acción exterior	
España como donante	
3.2 ¿Quién quiere/puede ser?	42
De la AOD a la coherencia de políticas para el desarrollo	
Especialización real	
3.3 Conclusión: ¿qué agenda proponer?	45
Referencias bibliográficas	48

Resumen ejecutivo

Resumen ejecutivo

Si el último Informe Elcano sobre la política de cooperación al desarrollo se dedicó al análisis de las reformas necesarias para convertir la ayuda española en una política estratégica para la acción exterior, y de calidad en términos de impacto en desarrollo (Olivie, coord., 2011) –las reformas internas–, este trabajo se centra en el posicionamiento internacional en el campo de esta política de desarrollo global.

La (re)definición del posicionamiento español en el marco de la agenda de desarrollo global se produce en pleno proceso de discusión de ésta. Como es bien sabido, ya se multiplican las propuestas desde organismos multilaterales, donantes bilaterales, *think-tanks* y otros expertos de la que podría ser la agenda post-ODM que vendrá a remplazar, a partir de 2015, la actual agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El mapa mundial actual del poder, el desarrollo y la cooperación al desarrollo es bien diferente al de finales del siglo pasado, momento en el que se definieron los ODM. En esta escasa década y media, el epicentro del poder se ha trasladado del Atlántico al Pacífico, han terminado de emerger gigantes económicos que también se convierten en actores políticos relevantes (y, por tanto, donantes) y se configura una nueva geografía de la pobreza (la mayoría de los pobres viven hoy en países de renta media).

Las consecuencias del cambio de escenario para el sistema internacional de

cooperación al desarrollo son múltiples. En primer lugar, emergen nuevas formas de cooperación aparte de la cooperación tradicional de los donantes europeos y OCDE (como la cooperación Sur-Sur o la triangular). En segundo lugar, se produce una transición de la agenda de la ayuda (y particularmente de la ayuda oficial al desarrollo tal y como se contabiliza en el Comité de Ayuda al Desarrollo) a una agenda más amplia y compleja en la que cobran importancia otros flujos internacionales con impacto potencial en el desarrollo así como la movilización de recursos nacionales en países en desarrollo y economías emergentes. Como consecuencia de todo lo anterior, en tercer lugar, la desigualdad y los bienes públicos globales ganan terreno político a la pobreza en el debate sobre los principales objetivos de la que deberá ser la agenda de desarrollo global.

España se encuentra en la tesitura de posicionarse en la configuración de una agenda, con diversos elementos aún a debate (la cobertura temática de la agenda o el carácter universal o sólo para países en desarrollo), en la que tiene que decidir si limitará su papel al *policy taking* o dará un paso hacia el *policy making*; y para la que tiene que haber identificado previamente sus características elementales, sus fortalezas y debilidades y, en definitiva, un perfil propio como donante.

En este trabajo, proponemos la posibilidad de asumir ciertas características y preferencias reveladas de la cooperación española como los ejes a partir de los cuales articular una estrategia general

que permita guiar el posicionamiento de España en este debate. Aunque sin una especialización sectorial o instrumental clara, España sí es un donante europeo de referencia en América Latina y con una posición geoestratégica en los países en desarrollo del Norte de África. Si estos rasgos se asumieran como los elementos constitutivos de la cooperación española, deberían ser también las claves sobre las que definir su posicionamiento estratégico en el debate sobre la agenda post-2015. En tal caso, la Administración española deberá apostar por una agenda aspiracional y monitoreable, articulada desde Naciones Unidas, con carácter universal (que contribuya a romper la dicotomía entre países menos adelantados y de renta media), y que incluya otros elementos además de la pobreza (sobre todo la desigualdad en todas sus facetas, también la agenda medioambiental, o el cambio estructural).

Glosario de siglas

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BASIC	Brasil, Sudáfrica, China e India
BPG	Bienes Públicos Globales
BRIC	Brasil, Rusia, India y China
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CSS	Cooperación Sur-Sur
DFID	<i>Department for International Development</i>
DSA	<i>Development Studies Association</i>
EADI	<i>European Association of Development Research and Training Institutes</i>
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
HAC	Países de Alta Dependencia de la Ayuda (<i>High Aid Countries</i>)
HLF	<i>High Level Forum</i>
HLP-GS	Consejo Global de Desarrollo Sostenible (<i>High Level Panel on Global Sustainability</i>)
HLPEP	Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes (<i>High Level Panel of Eminent Persons</i>)
IBSA	India, Brasil y Sudáfrica
IDS	<i>Institute of Development Studies</i>
LAC	Países de Baja Dependencia de la Ayuda (<i>Low Aid Countries</i>)
N-11	Bangladesh, Egipto, Filipinas, Indonesia, Irán, Corea del Sur, México, Nigeria, Pakistán, Turquía y Vietnam
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PBSO	Oficina de Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz
PINCI	Pakistán, India, Nigeria, China e Indonesia
PMA	Países Menos Adelantados
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRA	Países de Renta Alta
PRB	Países de Renta Baja
PRM	Países de Renta Media
PRMA	Países de Renta Media Alta
PRMB	Países de Renta Media Baja
SAFTA	<i>South Asian Association for Regional Co-operation Free Trade Agreement</i>
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
VLAC	Países de Muy Baja Dependencia de la Ayuda
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFCCC	Conferencias de Partes de la Convención Marco sobre Cambio Climático
UNFPA	Fondo de Población de Naciones Unidas
UNHABITAT	Programa de Naciones Unidas de Asentamientos Humanos
UNISDR	Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
UNSTT	<i>UN System Task Team</i>
WEF	<i>World Economic Forum</i>
WFP	Programa Mundial de Alimentos

Introducción

Introducción

A poco más de dos años de la fecha de finalización de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el balance de los avances y retos pendientes en materia de desarrollo internacional por parte de la comunidad internacional, España deberá posicionarse lo antes posible en el proceso de construcción de la agenda post-2015 que se vivirá intensamente a lo largo del período crítico 2013-2014. En concreto, será preciso dotarse de un perfil propio ante la nueva geopolítica – que adopta el tono de la geoeconomía– del desarrollo, sus prioridades y alternativas de gobernanza, partiendo del auto-reconocimiento de nuestra realidad como donante tradicional de tamaño medio e invitado permanente en el G20, con una triple vocación europea, mediterránea e iberoamericana. Dado que la agenda post-2015 servirá entre otras cosas para mantener el compromiso político con el desarrollo internacional y como elemento aglutinador/coordinador de los debates sobre desarrollo previsiblemente hasta 2030, es necesario dar prioridad a este proceso de fijación de posiciones porque, en definitiva, el post-2015 marcará las futuras reglas de juego de una cooperación internacional eficaz para el desarrollo.

Este documento tiene el objetivo de proporcionar los elementos de diagnóstico, análisis y reflexión en esa tarea de configuración de la política pública de desarrollo internacional para España, dentro de lo que será el marco de referencia para la política de cooperación internacional del país en los tres siguientes ejercicios de planificación,

una vez que finalice la vigencia del IV Plan Director de la Cooperación Española (MAEC, 2012).

El trabajo se estructura como sigue. En el primer apartado se analizarán las profundas transformaciones en el panorama del desarrollo internacional en términos de objetivos, actores e instrumentos. En efecto, la lucha contra las desigualdades dentro de los países se perfila como nuevo tema estrella de la agenda, como consecuencia de la disminución de la pobreza absoluta, los cambios en su distribución –con la concentración de los pobres globales en países de renta media (PRM)–, y el aumento de la pobreza relativa/ desigualdad dentro de los países. a la vez, la fuerza renovada de los PRM proveedores de Cooperación Sur-Sur (CSS), en un mundo donde las diferencias entre países desarrollados y emergentes/ en desarrollo se harán más borrosas, dibuja un mapa mucho más complejo de actores. y finalmente, la disminución del peso relativo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en la financiación del desarrollo y la utilización de la misma para apoyar la movilización de recursos internos orientados a la reducción de las brechas de pobreza nacionales modifica notablemente el esquema de instrumentos disponibles.

En el segundo apartado se evaluará cómo impactan todos estos cambios en la economía política para la construcción de una nueva agenda de desarrollo. Tras repasar el proceso institucional definido por Naciones Unidas para la configuración de la agenda, se analizan

las potencialidades y debilidades de las principales propuestas en cuanto a la cobertura geográfica (agenda de donantes para países en desarrollo vs. agenda de universal de compromisos mutuos), temática (desde la reduccionista que pasa por completar el núcleo duro de los ODM, hasta la refundante desde la perspectiva de los bienes públicos globales con unos Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS), y de gobernanza (alcance de los compromisos a lograr y posible división del trabajo entre plataformas). Y a continuación se valoran críticamente las principales propuestas sobre la agenda post-2015 en gestación por parte de la academia, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y varios organismos internacionales (Naciones Unidas, Comisión Europea, Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD–).

En el tercer apartado, y a partir de los insumos anteriores, se extraerán algunas recomendaciones de cara al posicionamiento de España ante la nueva agenda de desarrollo, en tanto que *policy taker* (las implicaciones que tendrá para España lo que se perfila como nueva agenda post-2015) y *policy maker* (las posibilidades de España de incluir algunos de sus objetivos estratégicos en la nueva agenda y las alianzas internacionales para llevar a cabo esa acción).

1 El nuevo mapa del desarrollo mundial

1.1 Las paradojas de la pobreza y la desigualdad

Entre 1990 (la línea de base de los ODM) y 2015 (la fecha límite que se usará para evaluarlos) se han producido cambios profundos en el panorama del desarrollo internacional en cuanto a sus objetivos, actores, e instrumentos (Severino y Ray, 2009; Carbonnier y Sumner, 2012).

La pobreza en términos de ingreso –cuya reducción se convirtió en el objetivo principal de los ODM a través del proceso por el cual el debate sobre pobreza se “dolarizó” y el discurso sobre los ODM se “donorizó” (Vandemoortele, 2011: 18)– ha disminuido a nivel global: de hecho, el objetivo de “reducir a la mitad entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día” ya se cumplió entre 2008 y 2010 (Chandy y Gertz, 2011; UN, 2012; Chen y Ravallion, 2012).²

Junto a la disminución de la pobreza global, que ha sido producto del crecimiento económico de los países en desarrollo (Greenhill y Prizzon, 2012), la graduación de países de la categoría PRB (de 51 en 1990 a 35 en 2010, tras el repunte de 63 en 2000) a la de PRM (de 89 en 1990 a 109 en 2010) ha

² Para un resumen de las críticas a los datos de pobreza y su métrica, véase Vandemoortele (2012), que recuerda cómo, en todo caso, el 80% de las personas que salieron de la pobreza entre 1990 y 2008 proceden de un solo país (China).

generado una “paradoja de la pobreza” (Sumner, 2012a y 2012b), consistente en que la mayoría de los pobres globales (tanto si se los mide por las líneas internacionales de 1,25 o 2 dólares al día en paridad de poder adquisitivo –PPA–, por las líneas nacionales de pobreza absolutas o relativas, o por pobreza multidimensional) ya no se concentran en los PRB, sino en los PRM.³ En 1990 más del 90% de los pobres vivían en los PRB (y casi el 90% en el cuartil inferior de los países por nivel de ingreso), a los que el CAD situó como prioritarios en la asignación de la AOD con el fin de combatir la pobreza dentro de una esquema tradicional de relaciones (y distribución internacional de recursos) Norte-Sur entre “donantes” y “receptores” de ayuda agrupados idealmente en el club de la miseria (Collier, 2007; Harris et al., 2009). Pero, en la actualidad, los pobres se concentran en los PRM (en torno al 74%-79% por ingreso de 1,25-2 dólares respectivamente), y sólo un tercio de los pobres se encuentran en el cuartil inferior de los países por nivel de

ingreso, mientras el 64%-67% residen en los PINCI (Pakistán, la India, Nigeria, China e Indonesia), todos graduados recientemente como PRM (China en 1999, pasando a país de renta media alta –PRMA– en 2011, Indonesia regraduado en 2003, la India graduado en 2007, y Pakistán y Nigeria en 2008). Un 53% de los pobres residen en los grandes PRM del grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, China y la India) (Morazán et al., 2012) y el 24% en los denominados Next Eleven (N-11).⁴

Sin embargo, el grado de novedad de la denominada “nueva geografía de la pobreza” (Kanbur y Sumner, 2012) ha sido cuestionada, ya que la mayoría de los pobres no se han movido de unos países más dependientes de la ayuda a otros menos dependientes, sino que en buena medida siguen estando en los mismos países que hace 20 años ya tenían una baja dependencia de la ayuda. Cuando se compara la distribución de los pobres en función de la clasificación por nivel de dependencia de la AOD (Glennie, 2011 y 2012), lo que se observa es que

³ La literatura sobre la nueva geografía de la pobreza ha crecido exponencialmente desde 2010 y tiene mucho de relato británico justificador de sus prioridades en la asignación geográfica de la ayuda, a medida que varios de sus *darling countries* (la India, Pakistán y Nigeria, que están entre los cinco principales receptores de la AOD del Reino Unido) se graduaron como PRM en 2007 y 2008. Ello es coherente con el claro liderazgo y protagonismo del DFID para configurar la agenda post-2015 y que se acentuará gracias a la co-presidencia del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes (HLPEP en sus siglas en inglés) a cargo de James Cameron. Véase Sumner (2010a, 2010b, 2010/11, 2011a, 2011c, 2012a, 2012b y 2012c), Melamed y Sumner (2011), Alkaire et al. (2011), Glennie (2011), Kanbur y Sumner (2012), Carbonnier y Sumner (2012), Gentilini y Sumner (2012), Melamed (2012a), Loewe y Ripplin (2012), y Alkire et al. (2013). Como indicador de la cotización de la nueva geografía de la pobreza en el mercado de las ideas se puede utilizar la Lista de los Top Global Thinkers de Foreign Policy, donde Paul Collier fue ascendiendo –desde su inclusión en 2008 (90º)– en 2009 (36º) y 2010 (29º), pero cayó en 2011 (56º), año en que fue apareció por primera vez Andy Sumner (86º). Véase la información y los enlaces en http://en.wikipedia.org/wiki/FP_Top_100_Global_Thinkers.

⁴ La marca N-11 se debe al también creador del acrónimo BRIC (Brasil, Rusia, la India y China), Jim O’Neill, del grupo Goldman Sachs, para designar a varios países emergentes con suficiente potencial demográfico: Bangladesh (que sería el único PRB, perteneciendo, de hecho a la categoría de país menos adelantado –PMA–), Egipto, Filipinas, Indonesia, Irán, Corea del Sur, México, Nigeria, Pakistán, Turquía y Vietnam (O’Neill, 2005). Los datos de pobreza se han tomado del trabajo de Sumner (2012b), completados para Sudáfrica, México, Irán, Egipto y Turquía con el de Glennie (2011) y excluyen a Corea del Sur por ser miembro del CAD.

tres cuartas partes de los pobres viven en 2009 donde vivían en 1990: en países VLAC y LAC (en sus siglas en inglés, de muy baja y baja dependencia de la AOD: por debajo del 1% y 2% del PNB respectivamente) con una disminución de su número absoluto entre ambas fechas, a la vez que ha crecido el porcentaje de pobres que viven en países HAC (de alta dependencia de la AOD: por encima del 10% del PNB) que ha pasado del 10% al 15% en 1990-2009, con un aumento en términos absolutos. Entre ambas fechas el número de países VLAC y LAC ha crecido de 40 a 54, mientras que el de HAC ha caído de 48 a 37 (Glennie y Prizzon, 2012). Todo ello dibuja una imagen más matizada que la de la nueva geografía de la pobreza con la que ahora algunos donantes, supuestamente defensores de la vieja progresividad a favor de los PRB, están renovando el argumentario del tradicional enfoque español a favor de los PRM. Por otra parte, Glennie (2011) también hace notar que el carácter supuestamente catalizador de la ayuda, que se deriva de la baja dependencia de la misma en los PRM, no es ninguna novedad, dado que para los pobres de los VLAC y LAC la ayuda siempre tuvo esa función.⁵

En cualquier caso, muchos de estos nuevos PRM (que ya eran de baja o muy baja dependencia de la ayuda), junto con otros más antiguos del grupo (como Brasil y México), son activos proveedores de CSS que han roto el oligopolio de la ayuda del CAD (Melamed, 2011; Carbonnier y Sumner, 2012). Esta CSS, que pasará

según algunas proyecciones de los 15.000 millones de dólares actuales a 50.000 millones en 2025 (Kharas y Rogerson, 2012), se está jugando actualmente en dos ligas: una la liga mayor, integrada por los BRICS (no sin contradicciones, por la próxima integración de Rusia en la OCDE), que bajo el liderazgo de los BASIC están buscando un espacio separado para su cooperación global; y la segunda liga, integrada por países como Indonesia, Malasia, Tailandia, Turquía, México, Chile, Colombia y Perú, que estarían más dispuestos a operar en esquemas sucesores de las reglas y disciplinas estadísticas y de programación y evaluación del CAD (Morazán *et al.*, 2011; Lundsgaarde, 2011; Chaturvedi, 2011; Fues *et al.*, 2011). Fuera de ambas ligas, jugando por libre, operarían países muy motivados ideológicamente dentro del G77, como Cuba, Venezuela, Egipto e Irán (Weinlich, 2011; Santander, 2011), con un enfoque autónomo y básicamente regional, y los países árabes que reportan al CAD y también tienen un enfoque regional (Zimmermann y Smith, 2011), aunque ni en estos ni en otros casos (por ejemplo, Argentina) se renuncia a tener una presencia más global, sobre todo en África Subsahariana, que es el destino favorito de aventura de los cooperantes emergentes del Sur (FOAR, 2010; Mora, 2011).

En un mundo con menos pobres en términos absolutos pero más pobres en términos relativos (Chen y Ravallion, 2012; Ravallion, 2012), los PRM, como proveedores de CSS, están preocupados

⁵ El término crecimiento incluyente es deliberadamente ambiguo, debiendo distinguirse dos acepciones del mismo: el crecimiento pro-pobre o crecimiento incluyente absoluto (que reduce la pobreza y remite al efecto futuro trickle down para disminuir la desigualdad), y el crecimiento con equidad o crecimiento incluyente relativo (que consiste en reducir la pobreza a la vez que se reduce la desigualdad, lo que viene representado por una curva de incidencia del crecimiento del ingreso por deciles de pendiente negativa, que expresa el mayor crecimiento del ingreso de los grupos más pobres frente a los más ricos). Entre 1984 y 2001, el análisis de 131 países con tasas positivas de crecimiento indica que sólo en el 42% de los casos el crecimiento benefició más a los pobres que a los no pobres, mientras que en el 58% las desigualdades aumentaron. Véase Saad-Filho (2010), Lopez-Calva (2012), Lustig *et al.* (2012) y UNSTT (2012d).

por el crecimiento incluyente.⁵ En ese mundo, la CSS seguirá teniendo un papel complementario y será preciso seguir manteniendo políticas de crecimiento pro-pobre con AOD para los PRB que queden. Y sobre todo, habrá que reorientar la cooperación para apoyar el crecimiento con equidad que aborde el problema de la distribución nacional del ingreso (y las oportunidades) ante las rampantes desigualdades internas que afectan con mayor intensidad precisamente a los PRM por encontrarse en el tramo ascendente o la meseta de la curva en U invertida de Kuznets (Ortiz y Cummins, 2011; Furness y Negre, 2012; CEPAL, 2011).

Y es que la desigualdad se ha erigido rápidamente en la nueva diana del juego del desarrollo tanto en los países emergentes/en desarrollo como en los países desarrollados: si en tres de cada cuatro países de la OCDE para los que existen datos las desigualdades han aumentado desde mediados de los 80 a la actualidad (con las excepciones de Grecia y Turquía, donde han disminuido, y Francia y Bélgica, donde

se han mantenido los bajos niveles de los 25 años anteriores), en el 60% de los países en desarrollo para los que dispone de información se ha producido también un aumento (OCDE, 2011b; Bourignon 2011), con especial incidencia en las grandes economías emergentes de las que sólo se salvan Brasil y Pakistán (López-Calva, 2012; Atif *et al.*, 2012). Por su parte, el aumento de las desigualdades internas en los países desarrollados, acelerado con la crisis financiera y económica internacionales, ha proporcionado nuevos argumentos a los países del CAD para compartir con los PRM la responsabilidad de la nueva lucha contra la pobreza en su dimensión relativa bajo la etiqueta de la ayuda como catalizador canonizada en Busan (Pronk, 2001; Kharas, 2010; Rogerson, 2011; UE, 2011), lo que, sin duda, será un nuevo frente para la coherencia de políticas.⁶

En efecto, en paralelo al debate sobre dónde vivirán los pobres hacia 2030 (que parece la fecha de consenso para evaluar la agenda post-2015),⁷ la prioridad es cómo abordar el objetivo más amplio

⁶ Sobre el reparto de responsabilidades ante la nueva geografía de la pobreza, la paradoja de la desigualdad y la presión de la crisis, véase Sumner (2010a, 2010/11, 2011a, 2011b), Sumner y Tribe (2011), Melamed y Sumner (2011), Loewe y Rippin (2012), Kharas y Rogerson (2012), UNRISD (2012) CIGI/KDI (2012), Janus y Klingebiel (2012) y Greenhill y Prizzon (2012). En todo caso, es obvio que muchos gobiernos de los países desarrollados tendrán problemas para conciliar sus actuaciones internas, que están erosionando a la clase media y desprotegiendo a los más vulnerables, con el discurso a favor de la reducción de las desigualdades en los países en desarrollo, (Furness y Negre, 2012; Furness *et al.*, 2013; Dahinden, 2013).

⁷ Si la pobreza se sigue midiendo en 1,25 dólares al día, ésta se concentrará cada vez más en África Subsahariana (74% de pobres globales en 2020 y 84% en 2030). Si, como parece, dadas las recientes actualizaciones al alza de las líneas nacionales de pobreza en países como China, la India, México, Perú y Vietnam (Ravallion, 2012) y la correspondencia de la línea de 2 dólares con la mediana de las líneas de pobreza de todos los países en desarrollo, se elige esta última con el fin de promover la inclusión social y satisfacer las aspiraciones crecientes (Karver *et al.*, 2012), la concentración sería notablemente menor (52% y 69% para África subsahariana entre 2020 y 2030, con 32% y 16% para el Sur de Asia), siempre de acuerdo a las proyecciones de crecimiento moderado de Sumner (2012c). Con las que realiza Ravallion (2012), que se refieren a las tasas de reducción de pobreza (denominadas "optimista", que mantiene la trayectoria de reducción de pobreza seguida desde 1980 con lo que se alcanzaría el 9% de ratio de recuento en 2022, y ambiciosa, que implicaría llegar al 3% en esa fecha), entre el 73% y el 84% de los pobres globales de menos de 1,25 dólares al día se concentrarían en África subsahariana en 2022.

de reducir las desigualdades dentro de los países, desigualdades que se han convertido en el gran problema –que afecta también y cada vez más al mundo desarrollado– de la globalización,⁸ una vez que las disparidades entre países –sin o con ponderación de su población, correspondientes a los conceptos 1 y 2 de desigualdad en la terminología de Milanovic– han disminuido. En concreto, el concepto 2 de desigualdad (desigualdad entre países ponderada por la población de los países) ha caído intensamente desde 1990, y el concepto 1 (desigualdad entre países sin tener en cuenta el diferente peso de la población), que era más bajo, también ha disminuido desde 2000, para acabar ambas en aproximadamente el mismo nivel de coeficiente de Gini hacia 2010 (Olinto y Saavedra, 2012; Chen y Ravallion, 2012; Norton, 2012; Milanovic, 2012b).⁹ Dado

este “patrón de convergencia entre países, pero de divergencia dentro de los diferentes países del mundo” (Olinto y Saavedra, 2012: 2), se observa otra nueva paradoja paralela a la de la pobreza, la “paradoja de la desigualdad” (Norton, 2012: 9), en medio de la cual los países graduados como PRM, incluyendo los que son ahora potencias (re)emergentes –y que concentrarán en 2030 la mayoría de los pobres,¹⁰ pero también una proporción muy elevada de la clase media mundial (Sumner, 2012d)– estarán en condiciones de movilizar recursos internos para el desarrollo, ya que la brecha de pobreza calculada como porcentaje de su respectivo PIB se podría situar en 2020 en 0,3% para 1,25 dólares y 1,2% para 2 dólares al día en el escenario de crecimiento moderado.¹¹ De hecho, existen varios cálculos tentativos de lo que costaría eliminar las

⁸ La relación entre globalización y desigualdades internas está sujeta a un intenso debate con evidencias no concluyentes entre quienes consideran que la globalización es responsable del aumento de dichas desigualdades (Dreher y Gaston, 2008; Atif et al. 2012) y quienes exoneran al proceso de globalización de ese efecto (Zhou et al. 2011) o sencillamente consideran que esa relación es geográfica y temporalmente específica (Goldberg y Pavnik, 2007; Bourgignon 2011; Milanovic 2011) o sujeta a decisiones contingentes de política económica (Khan, 2012).

⁹ Sobre lo que no existe acuerdo es sobre la tendencia reciente de la desigualdad global (concepto 3 de desigualdad o un mundo compuesto por individuos, no por países) y qué contribución a la misma corresponde a las desigualdades entre países y dentro de los países. Para Milanovic (2012b), la desigualdad global (medida por el índice de Gini), cuya trayectoria fue ligeramente ascendente desde 1988 hasta 2002, empezó a descender a partir de 2002 y hasta 2008 (“por primera vez en casi doscientos años”) haciendo del mundo un lugar un poco menos desigual de lo que es en comparación con los niveles de desigualdad entre países o dentro de los países, como consecuencia del rápido crecimiento económico de China y la India, aunque el 85% de la desigualdad global se explica por las diferencias de ingreso entre países (Milanovic, 2012a). Por su parte, Chen y Ravallion (2012) observan que la desigualdad global (medida por el logaritmo de la desviación media), cuya trayectoria fue descendente entre 1981 y 2002, empezó a aumentar hasta 2008, como consecuencia del aumento de las desigualdades al interior de los países, que pasarían de contribuir a la desigualdad global del 38% en 1981 al 50% en 2008 (Chen y Ravallion, 2012), una cifra muy similar a la que obtienen Anand y Segal (2008) en la corrección de los datos de Milanovic. Finalmente, si se utiliza el Q5/Q1, se obtiene una visión de descenso continuo de la desigualdad global entre 1990 y 2007 que pasaría de un cociente 50,2 a 34,7 (Ortiz y Cummins, 2012).

¹⁰ En torno al 65% de la población con ingresos de menos de 2 dólares al día, quedando el resto en los entre 28 y 16 PRB, en función de los escenarios de crecimiento estimados (Sumner, 2012c).

¹¹ Para los países que queden como PRB, el esfuerzo sería del 7% para 1,25 dólares al día y del 21,1% para 2 dólares. Las cifras para 2030 en el mismo escenario serían de 0,2% y 0,6% para los PRM, y 7,3% y 22,2% para los que queden como PRB (Sumner, 2012b y 2012c). Kharas y Rogerson (2012) realizan una estimación diferente, asumiendo que si en 2025 los países en desarrollo proveen el equivalente al 1% de su PIB para la reducción de la brecha de pobreza, bastará con un 0,3% del PIB de los países del CAD para cerrar dicha brecha.

brechas de pobreza para 1,25 y 2 dólares al día con medidas redistributivas basadas en las tasas marginales de tributación a pagar por los “ricos” (los que disponen de un ingreso mayor de 13 dólares al día en PPA). Según Ravallion (2009), para el promedio de los 27 PRMA, los 19 países de América Latina y el Caribe, los 14 de Europa y Asia Central y los ocho de Oriente Medio y Norte de África (en ambas regiones sólo para la brecha de 1,25 dólares) de los que hay datos sería perfectamente asumible acabar con la pobreza a través de la redistribución interna del ingreso. En el caso del promedio de los 27 PRMB, los nueve países de Asia-Pacífico (para la brecha de 1,25 dólares), y los ocho de Oriente Medio y Norte de África y Europa y Asia Central (para la brecha de 2 dólares), supondría un esfuerzo asumible o a unas tasas comparables a las marginales más progresivas vigentes en la UE. Esa misma situación sería la que corresponde al promedio de los BASIC y el N-11 (para la brecha de 1,25), aunque esconden realidades muy heterogéneas, con países

como la India, Bangladesh, Nigeria y Pakistán, donde el esfuerzo supondría una tasa marginal confiscatoria (100%). Cercana a esa situación sería también la del promedio de los 29 PMA/PRB, los 28 países de África Subsahariana y los cinco de Asia del Sur, acercándose a un nivel prohibitivo (según Ravallion, por encima de 60%) los nueve de Asia-Pacífico para la brecha de 2 dólares (Tabla 1).

Por su parte, Atisophon *et al.* (2011) realizan un cálculo sobre el esfuerzo financiero necesario para cumplir los ODM 1 a 6 vinculados a la noción de pobreza multidimensional (ingreso, nutrición, salud y educación), comparado con las posibilidades de incremento potencial del ingreso por tributación como porcentaje del PIB para los PRB (2,5%), PRMB (4,7%) y PRMA (3,1%). Sus conclusiones apuntan a que en la mayor parte de los PRM se podría llevar a cabo el esfuerzo para alcanzar los ODM 1-6 a partir de la movilización de sus recursos internos, reasignando la AOD hacia los PRB para cubrir la brecha de financiación

Tabla 1. Tasas marginales de imposición para cerrar las brechas de pobreza

Categorías/Regiones (nº de países)	Tasa marginal imposición brecha de 1,25 dólares	Tasa marginal imposición brecha de 2 dólares
PMA/PRB (29)	83,4	90,5
PRMB (27)	42,7	58,9
PRMA (27)	4,6	14,8
BASIC	37,2	51,0
N-11	47,0	57,5
África Subsahariana (28)	80,5	86,4
Asia del Sur (5)	83,1	93,9
Asia-Pacífico (9)	45,2	61,8
Oriente Medio y Norte África (8)	18,2	42,7
Europa y Asia Central (14)	27,3	46,4
América Latina y Caribe (19)	8,7	12,2
Total (83)	41,6	52,4

Fuente: elaboración propia (medias aritméticas) a partir de Ravallion (2009). Los países se han clasificado a partir de la lista actual del CAD.

que no conseguirían cerrar sólo con sus recursos internos, una conclusión que se confirma en el trabajo de Sumner y Lawo (2013) para las líneas internacionales de pobreza de 1,25 y 2 dólares al día.

Si como muestra Ravallion (2005: 7) “la desigualdad es mala para los pobres” (“cuanto mayor es la desigualdad inicial en un país, menor proporción de las ganancias del crecimiento compartirán los pobres”), la conclusión obvia es que el crecimiento reduce la pobreza más rápido en países con distribuciones menos desiguales del ingreso y, por tanto, es importante combatir la desigualdad para reducir la pobreza: dos países hipotéticos (uno muy desigual, con un coeficiente de Gini del 0,60, y otro igualitario, con un 0,30) que tuvieran la misma proporción de pobres (40%), creciendo a la misma tasa (2% anual) tardarían en reducir a la mitad esa proporción 57 y 10,5 años respectivamente. Esto significa que los países más desiguales necesitan crecer mucho más deprisa para reducir su pobreza, lo que choca con el efecto, reconocido ahora por el FMI, de que la desigualdad puede ser “destructiva para el crecimiento, por ejemplo, ampliando el riesgo de crisis o dificultando a los pobres invertir en educación” (Berg y Ostry, 2011: 3). Es más, parece comprobarse que la duración de los períodos de crecimiento está asociada directamente y de manera robusta con la mayor igualdad en la distribución del ingreso, de forma que la “atención a la desigualdad puede traer beneficios significativos a largo plazo para el crecimiento” (Berg y Ostry,

2011: 3). Por ello, no es de extrañar que la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso sea ahora considerada por instituciones del perfil del WEF como uno de los riesgos globales, uno de los ingredientes principales de esa “distopía” en donde la realidad está transcurriendo en términos opuestos a los de una supuesta sociedad ideal que se acabó con la crisis de Lehman Brothers en 2008 (WEF, 2012: 16).

En definitiva, si organismos con el sesgo ideológico del WEF o la trayectoria del FMI han situado a la desigualdad bajo sus preocupaciones, todo parece indicar que el abordaje de las desigualdades internas podría situarse en el “corazón” de la nueva agenda post-2015 en proceso de discusión por Naciones Unidas (UNSTT, 2012b), en coherencia con el informe del secretario general ante la Asamblea General de 2011.¹² Ahora bien, ello entrañará, como señala Melamed (2012b: 6), un cambio de paradigma, ya que no fue sobre estas desigualdades de ingreso, edad, sexo, etnia o residencia dentro de los países, sino sobre las desigualdades internacionales como se construyó la Declaración del Milenio de 2000 y su apelación a que “aquellos que sufren o que se benefician menos merecen la ayuda de aquellos que se benefician más”.

1.2 La nueva geoeconomía en un mundo menos dependiente de la ayuda

Este desplazamiento del foco de atención desde la pobreza identificada con países (desigualdades internacionales)

¹² “Reducir la desigualdad en materia de género, lugar de residencia, grupo étnico o de ingresos debe ser un objetivo central de todo programa de desarrollo incluyente” (Asamblea General, 2011: 20). Véase también el documento de UNRISD (2013).

hacia la pobreza dentro de los países (desigualdades dentro de los países) ha demandado una nueva narrativa sustitutiva de la vieja metáfora Norte-Sur (Domínguez, 2011), que la OCDE está construyendo a marchas forzadas en un intento de superar las viejas categorías de países desarrollados y países en desarrollo¹³ propia del mundo donde la ayuda era una fuente de financiación con mucho más peso relativo que ahora (Domínguez, 2012a).

Todavía a principios de la década de los noventa, la AOD neta a los países en desarrollo (que alcanzó en esa fecha su pico histórico del 1,6% de su PNB) superaba la cuantía de las partidas de inversión extranjera directa neta, inversiones en cartera más flujos netos de deuda privada externa, y remesas, suponiendo más de la cuarta parte de la financiación que recibieron dichos países. Sin embargo, en 2010 (cuando la AOD sobre el PNB de los países en desarrollo se había reducido a la mitad, con un 0,8%) esa proporción rondaría el 10% de la financiación total (Alonso, 2012; Engel y Keijzer, 2013). Para los PRB la ayuda todavía seguirá siendo en el futuro una aportación fundamental a su financiación (casi el 10% de su PIB en 2010 y, descontada la cooperación técnica,

el 47% de su financiación exterior), pero lo cierto es que la pobreza se concentrará en los PRM (donde la ayuda representaba en 2010 el 0,3% de su PIB y, descontada la cooperación técnica, el 3,5% de su financiación exterior) que tienen en conjunto una presión fiscal (recaudación fiscal sobre PIB) sólo cinco puntos de PIB más que los PRB, en torno al 20%, frente al 35% de los PRA (Alonso, 2012; Greenhell y Prizzon, 2012; Sumner, 2012c; Dafe et al., 2013), lo que deja un margen amplio para la movilización de los recursos internos.

El relato superador de la metáfora Norte-Sur que ahora se propone en este contexto muy diferente de financiación del desarrollo (lo que Robert Zoellik ha denominado el fin del Tercer Mundo)¹⁴ trata de una nueva geografía mundial que refleja los cambios operados en la economía internacional como consecuencia del crecimiento económico desde 1990—una fecha simbólica marcada por el colapso de la Unión Soviética, el inicio de las reformas económicas en India, la aceleración de la transición a la economía de mercado en China y el inicio de mandato de Nelson Mandela en Sudáfrica que consagró el fin del *apartheid*— de un grupo selecto de países en desarrollo del entonces llamado

¹³ Como señaló Bauer (1981: 87), el Tercer Mundo y sus términos consecuentes (el mundo en desarrollo, el Sur) y antecedentes (el mundo subdesarrollado) son “la creación de la ayuda exterior. Sin ayuda exterior no hay Tercer Mundo” y “la característica unificadora” de esos países es que sus “gobiernos reciben y demandan ayuda occidental”.

¹⁴ “Si en 1989 se vio el fin del “Segundo Mundo” con la caída del comunismo, 2009 vio el final de lo que se conoce como el “Tercer Mundo”. Ahora estamos en una nueva economía mundial multipolar en rápida evolución en cual algunos países en desarrollo están emergiendo como potencias económicas, mientras que otros se están moviendo para convertirse en polos adicionales de crecimiento; y algunos tienen dificultades para alcanzar su potencial dentro de este nuevo sistema, donde el Norte y el Sur, el Este y el Oeste, son ahora puntos de una brújula, no destinos económicos” (cfr. Lin, 2011b: 24).

Sur, que se convirtieron en economías emergentes, y cada vez más influyentes por la combinación de peso demográfico y rápido crecimiento económico (Demeny, 2012). Estos países pasaron de “economías emergentes y en desarrollo”, según la terminología del FMI acuñada en 2004 (Nielsen, 2011), a convertirse en verdaderos “polos de desarrollo”, en la denominación del Banco Mundial (2011) y el G20 (2011). de hecho, si se examina la contribución al crecimiento económico mundial en las dos últimas décadas de los cinco países mayores contribuyentes (con aproximadamente un 60% de contribución total) se observa un cambio dramático a favor de los emergentes: en la década de los noventa, dentro de ese selecto G5 sólo se encontraba China, con un 9,6% de contribución, frente a Estados Unidos (36,1%), Japón (6,6%), Alemania (4,5%) y el Reino Unido (4,2%); en la década de 2000, China (23,4%), la India (5,8%) y Brasil (3,1%) aportaron ya más que la suma de Estados Unidos (20,4%) y Japón (4,5%) (Lin y Rosenblatt, 2012). China, a pesar de la relajación de su crecimiento, sobrepasará el PIB de Estados Unidos en PPA en 2017 y a tipos de cambio antes de 2025, mientras que los BRIC ya igualaron el de la zona Euro en 2010 y podrían doblarlo en 2025 (Kharas y Rogerson, 2012). Por su parte, las proyecciones del Banco Mundial para 2030 indican que los países en desarrollo “serán la fuerza dominante en la economía global” (Banco Mundial, 2011: 400), con una contribución de dos tercios al crecimiento económico mundial, un cuarto del total atribuible a China, que para entonces ya se habrá convertido en PRA.

¿Cómo será la distribución del poder económico mundial entre las grandes

potencias hacia 2030? En principio cabe suponer que la provisión de los bienes públicos globales (BPG) precisa cooperación internacional. Como ésta depende, según Bremmer (2012), del liderazgo (“sólo los líderes globales tienen la capacidad de coordinar respuestas multinacionales a problemas transnacionales, así como la riqueza y el poder de persuadir a otros gobiernos para llevar a cabo acciones que de otra manera no realizarían”), este elemento se convierte en una variable explicativa clave. Pues bien, la tesis del “orden G-Cero” (Bremmer, 2012) afirma que nos encontramos en un período forzosamente transitorio de falta de liderazgo, donde Estados Unidos, la UE o Japón están paralizados por sus propios problemas internos, mientras los BRICS todavía no son capaces de llenar este vacío y las instituciones multilaterales o no tienen la suficiente consistencia interna para hacerlo (G20, Consejo de Seguridad) o carecen del mandato correspondiente (FMI, Banco Mundial). Al margen de la pesadilla del G-Subcero (que implicaría la fragmentación y el desorden interno en los principales países) y también bajo el supuesto de que la UE no conseguirá la suficiente integración política en los próximos diez años como para comportarse como un Estado (Bremmer cfr. Rothkopf, 2012; Sanahuja, 2012a), Bremmer (2012) apunta cuatro posibles escenarios: el orden del G20 (una especie de minilateralismo multipolar), el orden del G2 (un nuevo mundo bipolar con cooperación multilateral), los bloques regionales (un mundo multipolar con cooperación regional) y el escenario de Guerra Fría 2.0 entre China y Estados Unidos.

Sin embargo, la historia podría ser de otra manera. Utilizando, el Índice de Dominación Económica (un índice compuesto que promedia la participación de un país en el PIB, el comercio y las exportaciones netas de capital mundiales, como aproximación a su poder económico), Subramanian (2011a; 2011b) predice que la situación de 2010, que se podría caracterizar siguiendo a Bremmer (2012) como orden G-Cero¹⁵ –con Estados Unidos y China prácticamente equilibrados (con un 13,3% y un 12,3% respectivamente del poder económico mundial), seguidos a distancia por Japón (6,9%)– cambiará dramáticamente a favor de una nueva jerarquía dominada por China (18,0%), con Estados Unidos (10,1%) y la India (6,3%) en posiciones subordinadas. Esta situación “casi unipolar” será más parecida a la del liderazgo británico de la época del patrón oro de 1870 (con el Reino Unido, Alemania y Francia detentando el 16,4%, 9,3% y 8,3% del poder económico mundial) y del norteamericano del fin del patrón oro-

dólar en 1973 (con Estados Unidos con el 18,6% y Japón y Alemania un 8% cada uno).

Por supuesto, no todo el mundo está de acuerdo con esta visión tan impactante sobre el futuro papel de China como superpotencia,¹⁶ y hay múltiples desafíos, entre ellos un horizonte de conflictos distributivos que podrían ralentizar su crecimiento (Nibblet, 2012), pero los argumentos escépticos –en ocasiones poco rigurosos y rozando lo panfletario– de autores como Scissors (2012), prediciendo un parón del crecimiento, o Sharma (2012), comparando el crecimiento de los BRICS con los *boom* exportadores de países en desarrollo que quedaron atrapados en la renta media, no parecen sostenerse a la vista del proceso de crecimiento con cambio estructural que China (y otros grandes emergentes) están protagonizando (Banco Mundial, 2011; Oliví, 2012b)¹⁷ ni de las predicciones de los organismos internacionales.

¹⁵ La tesis fue emitida originalmente por Bremmer y Gordon (2011) para describir la novedad de que “por primera vez desde el fin de la II Guerra Mundial, ningún país o bloque de países tiene la influencia política y económica para dirigir la agenda internacional”. En la entrevista de Rothkopf (2012), Bremmer señala que “ahora estamos experimentando un período de destrucción creativa en el ambiente geopolítico y que en adelante no habrá más instituciones globales lideradas por Estados Unidos. Tendremos instituciones lideradas por Estados Unidos que no serán globales, e instituciones globales que no serán lideradas por Estados Unidos”.

¹⁶ Con el Índice de Poder Global (otro índice compuesto que promedia la participación de un país en el PIB, la población, el gasto en armamento y la inversión en tecnología mundiales) desarrollado por National Intelligence Council, la situación en 2030 sería de equilibrio entre Estados Unidos y China, seguidos por una UE descendente y la India en ascenso. Y si se utiliza el Nuevo Índice Multicomponentes de Poder Global (que incluye además, los gastos en educación y salud y un indicador de gobernanza), Estados Unidos tendría todavía la primacía, seguido en su trayectoria descendente por la UE, y las potencias ascendentes de China y la India (National Intelligence Council, 2012).

¹⁷ Varios trabajos recientes avalan esta tesis: Li *et al.* (2012), sobre el potencial de crecimiento y convergencia en productividad gracias a las mejoras educativas acumuladas; Zhu (2012), sobre el futuro crecimiento y convergencia que facilitarán varios cambios institucionales; y Golley y Tyers (2012) sobre el mantenimiento del bono demográfico calculado sobre la población activa que continuará al menos hasta 2030.

Precisamente la OCDE afirma la existencia de “un cambio estructural de significado histórico”, producto del “desplazamiento de la riqueza” hacia los países no OCDE, que pasarán de contribuir el 38% del PIB mundial (en PPA) en 1990 al 57% en 2030 (OCDE, 2010). Un mundo que marcha a cuatro velocidades (una metáfora acuñada en 2007 por James Wolfensohn) donde el mensaje principal es que la mayoría de los países emergentes y en desarrollo convergen con el club de los países “afluentes” (los PRA en la clasificación del Banco Mundial, que han pasado de 34 a 42 en las dos últimas décadas). La idea de que el mundo se dirige “por primera vez en 250 años hacia un patrón de convergencia en vez de divergencia” es del Nobel de Economía Michael Spence (2011: 4), pero, por supuesto, está sujeta a cuestionamiento por parte de otros autores como Rodrik (2011).¹⁸ En todo caso, la noción de convergencia para la OCDE se deduce tautológicamente en positivo porque hay un número y un porcentaje cada vez mayor de países convergentes (PRB y PRM con tasas de crecimiento del PIB per cápita de más

del doble que la de los países afluentes, lo que indica fuerte convergencia con los PRA: más de 3,75% de crecimiento anual durante los noventa y más del 1,8 durante los 2000); y se deduce por defecto ante la disminución del número y el porcentaje de países “pujantes” o *struggling* (PRM con tasas de crecimiento del PIB per cápita de menos del doble que la de los países afluentes) y “pobres” (PRB con tasas de crecimiento del PIB per cápita de menos del doble que la de los países afluentes), intercambiándose la situación relativa de convergentes, por un lado, y pujantes y pobres, por otro, entre las dos décadas sucesivas (Tabla 2).

Aunque la propia OCDE (2012) prevé que el proceso de convergencia OCDE/no OCDE continuará en el período 2011-2030 (con tasas de crecimiento del PIB per cápita en PPA del 5,2% para los segundos frente al 1,7% de los primeros) consolidando cambios de calado en la distribución del poder económico mundial (Tabla 3). Y aunque también el Banco Mundial (2012) corrobora esta visión (proyectando tasas del crecimiento del PIB per cápita de los

Tabla 2. Los cambios en el mundo a cuatro velocidades, 1990-2010

Categorías	n° de países		% total países		
	Décadas	1990	2000	1990	2000
Afluentes		34	42	22	24
Convergentes		12	83	8	48
Pujantes		66	31	42	18
Pobres		55	16	35	9
Total		157	172	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2011a: 36).

¹⁸ Algunos trabajos recientes corroboran la existencia de convergencia: en el período 1970-2005 Villaverde y Maza (2011) y en el 1950-2009 Rabanal (2012). Otros autores cuestionan la existencia de convergencia: Alonso (2012) y, con respecto a los PMA, Lin (2012).

Tabla 3. Porcentaje del PIB global (en PPA), 2010-2030

Países/Agrupaciones	2010	2030
Estados Unidos	23	18
Zona Euro	17	12
Japón	7	4
Resto OCDE	18	15
Total OCDE	(65)	(49)
China	17	28
India	7	11
Otros no OCDE	11	12
G20 no OCDE	(45)	(51)

Nota: PIB global como suma del PIB de los 34 países de la OCDE más los ocho no OCDE del G20.
Fuente: OCDE (2012: 23).

países en desarrollo para 2020-2030 del 3,4%-5,8% frente al 1,1%-2,4% de los PRA),¹⁹ lo cierto es que habrá margen para seguir cooperando entre los dos mundos, pese a la continuación prevista del proceso de convergencia entre 2030 y 2060. En esta última fecha, la distancia en términos per cápita de los países no OCDE seguirá siendo todavía entre un 75 y un 40% inferior al PIB per cápita de los líderes de la OCDE (2012).

En todo caso, persiste la duda acerca de si se está produciendo un proceso de convergencia generalizado, del conjunto de los países en desarrollo, o si, más bien, hay un grupo mayor o menor de países saltando de la categoría de "en desarrollo" a "desarrollados".

2. La economía política de la agenda post-2015

2.1 Definiendo el proceso por Naciones Unidas

Aunque en la academia se llevan discutiendo propuestas para la agenda post-2015 desde 2004 (fecha de lanzamiento de la denominada consulta del Consenso de Copenhague), fue a partir de 2008 cuando empezaron a multiplicarse los esfuerzos de reflexión.²⁰ Al High Level Policy Forum (HLF) organizado por la European Association of Development Research and Training Institutes (EADI), la Development Studies Association (DSA) el Institute of Development Studies (IDS), ActionAid y el Department for International Development (DFID) de junio de 2009, siguieron sendos paneles sobre la agenda

¹⁹ Las cifras que arroja el Banco Mundial (2011) sobre la distribución del producto entre países desarrollados y emergentes/en desarrollo indican un cambio de pesos respectivos del 64/36 para 2010 al 55/45 en 2025.

²⁰ En 2008 se publicaron los resultados de la consulta de Copenhague, pero enseguida quedaron fuera de la corriente principal ante el desistimiento de algunos protagonistas que se consideraron utilizados (comunicación personal de François Bourignon, uno de los ocho economistas seleccionados como expertos). Las críticas de Bourignon coinciden básicamente con las expresadas públicamente por otro de los elegidos, el Nobel de Economía Thomas Schelling, sobre la baja prioridad dada a la lucha contra el cambio climático. Todos los materiales de la consulta del Consenso de Copenhague están en <http://www.copenhagenconsensus.com/Projects/Copenhagen%20Consensus%202008-1.aspx>.

post-2015 dentro de la Conferencia Anual de la DSA en septiembre y en los *European Development Days* (en colaboración con EADI y Development Gateway) en octubre de 2009.²¹ Tras estos antecedentes –y siguiendo milimétricamente la hoja de ruta dibujada en un decisivo documento del ex-director del CAD, Richard Manning (2009a), elaborado con el patrocinio del DFID–²² la Conferencia del Milenio + 10 (2010) lanzó oficialmente la preparación de la agenda post-2015 con la recomendación de la Asamblea General de Naciones Unidas para que el secretario general incluyera en su informe anual los próximos pasos para avanzar en ese propósito (Evans y Steven, 2012; Karver *et al.*, 2012).

En septiembre de 2011 se creó la UN System Task Team (UNSTT), integrado por 59 cuerpos (fondos, programas, agencias, institutos, departamentos)

y co-presidido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA) para apoyar la preparación de la agenda, que cuenta ya con un decisivo *background paper* a cargo de Jan Vandemoortele (el co-arquitecto de los ODM y hombre de Naciones Unidas),²³ que se dio a conocer en abril de 2012 (Vandemoortele, 2012), y un informe de base publicado en junio de 2012 producto del proceso de consultas internas y con los Estados miembros y la sociedad civil (UNSTT, 2012a). Por su parte, las OSC hicieron público en abril de 2011 un documento de *minima moralia* con los deberes esenciales de cara a la configuración de la agenda post-2015, a través de la plataforma Beyond 2015, que a la fecha de publicación de este documento agrupa ya a 570 organizaciones de 95 países (<http://www.beyond2015.org/>).

²¹ Véase Sumner y Tiwari (2009), Tribe y Lafon (2009) y la información completa del High Level Policy Forum en <http://www.eadi.org/index.php?id=1108>. Y para los *European Development Days* consultar <http://www.edc2020.eu/76.0.html>.

²² Richard Manning es el hombre del DFID/CAD en esta historia. Entre 1965 y 2003 sirvió en el sistema británico de cooperación desde el Ministerio de Ultramar, la Overseas Development Administration (desde la que trabajó en la representación permanente del Reino Unido ante la Comisión Europea entre 1973 y 1975, y luego como director ejecutivo del Banco Mundial entre 1984 y 1986) y su sucesor, el DFID. En este departamento llegó a ser director general de Políticas en 1996-2003, cargo en el que supervisó el White Paper de 1997 que dio lugar a los Objetivos Internacionales de Desarrollo establecidos por el CAD un año antes (y que integrarían casi literalmente después la lista de los ODM). Ello, unido a su responsabilidad previa como presidente del Grupo de Trabajo del CAD sobre prácticas de la ayuda entre 2001 y 2003, que lanzó los HLF sobre Eficacia de la ayuda, le catapultó a la dirección del club de los donantes (2003-2008), desde la cual co-presidió el II HLF sobre Eficacia de la ayuda que alumbró la Declaración de París en 2005 (Manning, 2009a y 2011). Una biografía que justifica sin duda la apreciación que un personaje clave en la configuración de la agenda de los ODM, Clare Short (Melamed y Sumner, 2011), la jefa de Manning, hace de éste como “uno de los mejores profesionales del desarrollo en el mundo” (<http://www.guardian.co.uk/business/2003/feb/11/5>).

²³ Jan Vandemoortele lleva más de 30 años vinculado al Sistema de Naciones Unidas. En la década de los ochenta trabajó para la OIT y luego como economista *senior* para el PNUD en África. Entre 1995 y 2001 fue economista jefe de UNICEF, y de 2001 a 2005 director del Grupo sobre Pobreza del PNUD, cargo desde el que participó en el Grupo de Expertos Inter-agencias sobre indicadores ODM. Después fue coordinador residente de Naciones Unidas en Pakistán.

Aunque una preocupación recurrente de las ONG era que la agenda no se fuera de las manos de Naciones Unidas, cuyo liderazgo consideraban el “escenario ideal” (Pollard, 2011), dicho escenario parece ahora totalmente encarrilado de acuerdo a la recomendación de Vandemoortele (2012: 3) de “definir primero los procesos y discutir los contenidos más tarde”. Además de la puesta en marcha de la web interactiva por parte de la Campaña del Milenio de la ONU en septiembre de 2012 como modelo del llamado multilateralismo 2.0 (www.worldwewant2015.org) que maximiza la participación, a lo largo de 2012 el PNUD se comprometió a organizar consultas nacionales en 50 países en desarrollo –supervisadas por los respectivos coordinadores residentes– que se iniciaron en mayo y concluyeron el primer trimestre de 2013 (Sumner y Lawo, 2013). En paralelo, diversos organismos de Naciones Unidas están realizando consultas temáticas sobre desigualdades (UNICEF y ONU Mujeres), nutrición y seguridad alimentaria (FAO y WFP), gobernanza (PNUD y OACDH), crecimiento y empleo (PNUD y OIT), prevención y resolución de conflictos (PBSO y UNISDR), salud (OMS y UNICEF), educación (UNESCO y UNICEF), sostenibilidad ambiental (PNUD Y PNUMA), y dinámica de la población (UNFPA y UNHABITAT), a partir de una serie de *thematic think pieces* generados por el UNSTT y disponibles desde mayo de 2012.

Y en agosto de este año se presentó en sociedad el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes (HLPEP en su siglas en inglés) nombrado por el secretario general de Naciones Unidas, co-presidido por el presidente de Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, la presidenta de Liberia, Ellen Johnson Sirleaf, y el primer ministro del Reino Unido, David Cameron, y que incluye a 23 “personas eminentes”, actuando *ex officio* la asesora especial del secretario general para la Planificación del Desarrollo post-2015.²⁴ Los debates del HLPEP se integrarán en un informe previsto para fines de mayo de 2013, tal y como había anticipado Manning (2009a), y se espera que este grupo presente un primer avance sobre el nuevo marco, integrando también los resultados de las consultas geográficas y temáticas, las conclusiones del HLP de Sostenibilidad Global y los hallazgos de la Iniciativa de la Red de Desarrollo Global Sostenible,²⁵ con el fin de trazar el camino para la Cumbre de la Naciones Unidas sobre los ODM de septiembre de 2013, de manera que en 2014 ya estén disponibles las propuestas definitivas sobre la estructura de la agenda (metas, objetivos e indicadores) para ser aprobada en el período de sesiones de la Asamblea General de septiembre de 2015 (RSCD/CSI, 2012; Karver *et al.*, 2012).

²⁴ La lista de integrantes y los Términos de Referencia del HLP se puede consultar en <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2012/07/31/un-secretary-general-appoints-high-level-panel-on-post-2015-development-agenda.html>.

²⁵ Dada la exuberancia de Naciones Unidas, conviene no confundir el HLP de Sostenibilidad Global (<http://www.un.org/gsp/>), que se creó en 2010 con el mandato de realizar un informe preparatorio para la Conferencia Río + 20 –informe que se presentó en enero de 2012 y que contiene la propuesta para la convergencia entre los ODM y unos Objetivos de Desarrollo Sostenible así como la creación de un Consejo Global de Desarrollo Sostenible (HLP-GS, 2012)–, y la Iniciativa de la Red de Desarrollo Global Sostenible, creada en agosto de 2012 (<http://unsdsn.org/>) con el fin de apoyar técnicamente en cuestiones de sostenibilidad al HLPEP post-2015.

2.2 Principales propuestas

El repaso de la literatura sobre la agenda post-2015 está sujeto forzosamente a la provisionalidad. En el momento de redactar estas líneas la iniciativa Beyond 2015 recogía en su sitio web (que se ha convertido en un auténtico concentrador de contenidos sobre el tema) más de 90 publicaciones en 2012, que triplicaban ya las referencias de 2011. de toda esta incesante publicística (y la avalancha que queda por llegar),²⁶ parecen deducirse algunas preguntas clave de partida en torno a cinco cuestiones fundamentales sobre: (1) la necesidad o no de nuevas metas; (2) la cobertura geográfica de la agenda (universal o sólo para países en desarrollo); (3) la cobertura temática (se habla de ODM 1.1 vs. ODM 2.0 u ODM+ en función de la progresiva inclusión selectiva de BPG); (4) la posible complementariedad o convergencia de los ODM y los ODS; y (5) la verificación de los compromisos (verificables vs. aspiracionales) (Evans y Steven, 2012; Vandemoortele, 2012).

La pertinencia de configurar una agenda post-2015 tiene que ver con el desafío de la provisión/preservación de los BPG y la necesidad consiguiente de cooperación internacional, lo que parece fuera de toda duda, dada la capacidad demostrada de los ODM para elevar el compromiso sobre la lucha contra la pobreza, mantener el apoyo político y financiero al desarrollo y servir de elemento coordinador de los debates de política de desarrollo centrada en resultados (Manning 2009a; Melamed y Sumner,

2011; Moss, 2011; Vandemoortele, 2012; McArthur *et al.*, 2012; Fukuda-Parr, 2012; UNSTT, 2012). Dado que los BPG tienen fuertes externalidades (una vez provistos sus beneficios están disponibles para todo el mundo de una manera ilimitada), el mercado es incapaz de asegurar su correcta asignación o uso, de manera que se requiere algún tipo de regulación pública para su provisión/preservación, cuya expresión más eficiente debería ser la cooperación multilateral. Sin embargo, las dificultades para lograr un acuerdo sobre la agenda post-2015 en torno a la provisión/preservación de los BPG son muy altas debido a la existencia de un número muy elevado de actores, intereses múltiples en conflicto, problemas técnicos, cuantificación y posible riesgo de fracaso (Alonso, 2012), en un mundo de renacimiento de las soberanías nacionales y crisis simultánea del multilateralismo, que algunos califican como de "obstrucción mutua" y en donde los consensos sólo tienen lugar sobre la base del "mínimo común denominador" (Rinke y Schnekenner, 2012: 24). Además, en ese contexto que también es de fragmentación, la gobernanza de los BPG (incluida su financiación) está en construcción, mientras existe una rivalidad de plataformas en la gobernanza parcial de la agenda de cooperación al desarrollo (CAD/Foro de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas), que todavía no está claro si será asumida con efectividad por la recién creada Alianza Global por la Cooperación Eficaz al Desarrollo, será el producto de una división del trabajo

²⁶ En Bergh (2013) se puede ver un cuadro resumen de las principales propuestas generales, junto con 70 propuestas sectoriales.

entre distintos actores (Naciones Unidas, G20, Banco Mundial y CAD) que sólo en la teoría parece factible, o se fragmentará por la resistencia de los BRICS a ser socializados en el estilo de la cooperación del CAD ante el riesgo de pérdida de su identidad como actores de CSS y protectores de los PRB en general y de África en particular (Rinke y Schnekener, 2012; Rogerson, 2012; Kharas, 2011; Olivivi *et al.*, 2012; Castillejo, 2013).²⁷

A pesar de estas dificultades, existe un consenso amplio sobre la necesidad de partir de lo ya construido por la ONU en torno a los valores de la Declaración del Milenio como norma universal (libertad, igualdad, solidaridad internacional, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida), y diseñar un esquema que integre a todos los países (otra cosa es que se logre) manteniendo la parsimonia como principio y un período para llevar a cabo la agenda de 15 años congruente con el sistema de cumbres quinquenales (para las evaluaciones intermedias) de Naciones Unidas (Manning, 2009b; Asamblea General, 2011; AIV, 2012; DCD/DAC, 2012; Fukuda-Parr, 2012; Karver *et al.*, 2012; Alarcón, 2013). Asimismo, es posible que esta vez se tenga preparada la propuesta de financiación de la agenda (o al menos una batería de mecanismos innovadores de financiación) antes de su aprobación final y también parece que hay un consenso básico sobre la fecha límite para movilizar y evaluar los esfuerzos en torno a 2030 sobre una línea de base lo más cercana a 2015,

que podría ser perfectamente 2010. Por último, aunque no en último lugar, se ha realizado un esfuerzo muy notable para recuperar parte de los aprendizajes contenidos en las críticas a los ODM respecto a la composición de las metas, objetivos e indicadores, y al proceso de formulación e implementación (Fukuda-Parr, 2012; Karver *et al.*, 2012).

Sobre la cuestión de las metas, objetivos e indicadores parece existir un acuerdo prácticamente unánime sobre la necesidad de escapar de lo que Vandemoortele (2009: 6) denominó la "tiranía de las medias" y disponer de datos desagregados por niveles de ingreso, sexo, edad, (dis)capacidad, etnia y división rural/urbana para recuperar la dimensión de reducción de desigualdad vertical y horizontal que se perdió en los ODM (Fukuda-Parr, 2010; Melamed 2012b; UNSTT, 2012a; CIGI/KDI, 2012; UNRISD, 2013; Sobhan, 2013). También hay consenso sobre la pertinencia de establecer un sistema multinivel de fijación y evaluación de objetivos (universal para objetivos generalizados facilitadores de desarrollo, que se obtendrían a partir de la agregación ponderada en función de la población de objetivos contextualizados por países o regiones) que amplíe el espacio para la apropiación nacional (Moss, 2011; DCD/DAC, 2012; Nayyar, 2012; Vandemoortele, 2012; UNSTT, 2012a; CIGI/KDI, 2012; Green *et al.*, 2012). Relacionado con este primer grupo de cuestiones, se habla de disponer de algún tipo de marco de políticas de desarrollo

²⁷ Sobre este último punto véanse las referencias de la declaración final de la V Cumbre de los BRICS, monográfica sobre África (Partnership for Development, Integration and Industrialisation), en donde se da prioridad a la agenda de desarrollo del G20 y de los ODM (con una mención muy explícita al ODM8) para los PRB, y no hay ni una sola mención a la Alianza Global por la Cooperación Eficaz al Desarrollo: <http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/fifth-summit/>.

más integrador (Fukuda-Parr, 2012). Las experiencias exitosas de países que se negaron a seguir el Consenso y Post-consenso de Washington (Lin, 2011a y 2012; UNRISD, 2013) están facilitando la aparición de una nueva economía estructural. También cobra fuerza, como referente teórico, la economía de los bienes públicos de la Premio Nobel Elinor Ostrom (AIV, 2012). La consideración de estos planteamientos económicos para el debate sobre las metas, objetivos e indicadores contribuiría a colmar la "necesidad de democratizar la economía del desarrollo" ampliándola a nuevas perspectivas, despreciadas hasta hace poco como heterodoxas, y someterla al "test de la consistencia con los datos empíricos" (Lin y Rosenblatt, 2011: 34).

En cuanto al proceso de formulación e implementación, la amplitud de las consultas para la agenda post-2015 es una clara muestra del aprendizaje de los errores del pasado (que llevaron a la inicial oposición de las OSC y el distanciamiento de muchos gobiernos de los países en desarrollo respecto a los ODM), lo mismo que el consenso sobre la necesidad de sustituir las reducciones relativas por progresos absolutos en el sistema de formulación de los indicadores, corrigiendo de paso otras deficiencias asociadas a la especificación de indicadores en términos de completar procesos (acceso universal) y en términos de intenciones. En el primer caso, los indicadores convirtieron la evaluación en dicotómica (solo se apuntan resultados si

se completan procesos, lo que infravalora los progresos hacia el objetivo). En el segundo, se impide, de hecho, la evaluación comparativa (Asamblea General, 2011; CIGI, 2011; Nayyar, 2012; Vandemoortele, 2012; UNSTT, 2012a; Greenhill y Prizzon, 2012).

Por tanto, las cuestiones pendientes tienen que ver con la cobertura temática de la agenda (ODM 1.1 vs. ODM+), la complementariedad o convergencia de los ODM y los ODS, y el carácter universal o sólo para los países en desarrollo. Respecto a la verificación de los compromisos resulta bastante improbable que se puedan convertir en vinculantes, ya que ello pondría en peligro la propia puesta en marcha de la agenda. Para conseguir el consenso, deberán ser aspiracionales, aunque luego se pueda exigir el cumplimiento a nivel nacional, que es el espacio ideal para la rendición de cuentas.²⁸ En tal sentido, parece que se plantean dos posibilidades u opciones para la construcción de la agenda post-2015: continuar el trabajo de los ODM sobre una agenda de pobreza multidimensional para países en desarrollo y de carácter aspiracional (concretada en la propuesta Getting to Zero de MacArthur *et al.*, 2012), o rediseñar una agenda holística de BPG en torno a una nueva lista de ODS de cobertura universal y de carácter vinculante, lo que Manning (2009a: 65) denominó el "enfoque One World".

²⁸ Como señala Moss (2011: 219) acerca de los ODM, "a pesar de sus grandes pretensiones, en realidad no tienen un responsable en absoluto. Cuando los ODM no se alcanzan ¿quién es responsable? Si todo el mundo, entonces nadie. La verdadera prueba de la rendición de cuentas es: ¿alguien será despedido en 2015?. En cambio, es probable que se acabe señalando con el dedo a las "promesas incumplidas": los donantes dirán que los receptores no hicieron todos los cambios de política que se requerían; los receptores dirán que no consiguieron suficiente dinero; muchas ONG culparán malhumoradas a ambos lados".

A partir de estas dos opciones ideales, las alternativas realmente disponibles para la agenda post-2015 podrían ordenarse también de acuerdo a tres criterios de diferenciación. El primero es entre la visión más reduccionista (completar el núcleo duro de los ODM) y la más holística del desarrollo (incluir otras aspiraciones de los pobres, ODM+ y ODS). El segundo es entre las opciones de mantenimiento del *statu quo* y las de refundación de la agenda.²⁹ Y el tercero, entre la posibilidad de lograr consensos, que se mueve a favor de las prioridades de los países emergentes y en desarrollo (el escenario conservador/reduccionista Getting to Zero), y la mayoría de las propuestas que apuntan a una refundación más holística de la agenda y que están siendo apoyadas por los países desarrollados y sus industrias de la ayuda y del crecimiento verde, con la participación de algunos países en desarrollo de América Latina, como Colombia.

La integración de estos tres criterios de diferenciación daría lugar a cuatro escenarios posibles de configuración de la agenda. El primero sería prorrogar/completar el trabajo de los ODM concentrados en el núcleo duro de lucha contra la pobreza de ingreso (actualizada posiblemente a 2 dólares al día) y las dimensiones de salud y educación hasta 2020-2025, con la posibilidad de añadir a la ayuda –con atención a las infraestructuras– otras políticas que

eventualmente pudieran favorecer el crecimiento económico incluyente (como crecimiento con equidad y más coherencia de políticas para el desarrollo, entre ellas un ODM8 reforzado con nuevos temas, como coordinación macroeconómica o migraciones internacionales). El segundo escenario sería ampliar la concepción de la lucha contra la pobreza a otras dimensiones que respondan a las aspiraciones de los pobres (seguridad, libertades políticas, reducción de la vulnerabilidad, aumento de la conectividad). El tercer escenario es actualizar los ODM con nuevos contenidos (ODM 2.0 u ODM+) que recuperen dimensiones cruciales del desarrollo aparcadas cuando se elaboraron los ODM y que estaban en los capítulos IV al VI de la Declaración del Milenio, como el cambio climático, los derechos humanos, democracia y buena gobernanza, y la protección a los más vulnerables (que son los que experimentan en mayor medida la privación relativa por sufrir discriminación), así como la corrección de la distorsión de prioridades que ocasionó el abandono del enfoque de crecimiento con cambio estructural al desatender las inversiones en infraestructuras, el desarrollo agrícola o la política industrial. Y el cuarto escenario es elaborar una lista de ODS de acuerdo al enfoque de BPG, que aborde su provisión/preservación con nuevos instrumentos de financiación y un sistema de gobernanza que aúne legitimidad y eficacia (Kidornay y Samy, 2012; Rinke y Schneckener, 2012; Maina

²⁹ Para este párrafo y el siguiente véase Vandemoortele (2009), Manning (2009b y 2009b), McGregor y Sumner (2009), Robinson (2010), Solheim, (2010), Jones *et al.* (2010), Sumner y Tiwari (2010), Chang (2010), Gore (2010), Martens (2010), Giffen y Pratt (2011), Melamed y Scott (2011), Moss (2011), CIGI (2011), World Vision (2011), Woodroffe y Esplen (2012), Fukuda-Parr (2012), Alonso (2012), UNCDP (2012), Vandemoortele (2012), UNSTT (2012a), Karver *et al.* (2012), Melamed (2012a, 2012b, 2012c, 2012d), Bergh y Melamed (2012), McArthur *et al.* (2012), Rogerson (2012), Greenhill y Prizzon (2012), CIGI/KDI (2012), Gauri (2012), Loewe (2012), GDI (2013), Kaul (2013), Sumner y Lawo (2013), Maina y Prato (2013), Knoll (2013), Knoll y Keijzer (2013), Melamed y Ladd (2013), Engel y Keijzer (2013).

y Prato, 2013; Knoll y Keijzer, 2013; Martins y Lucci, 2013; Engel y Keijzer, 2013; ODI/GDI/ECDPM 2013; Southern Voice, 2013; Sobhan, 2013).

La lógica de posiciones de este *continuum* se deriva de que, a diferencia del período de multilateralismo ascendente en que se gestaron –y del claro liderazgo de países como Estados Unidos y el Reino Unido que lo configuraron– los ODM, las economías emergentes (y sus intereses) son ahora actores clave para el acuerdo y cuentan desde 2010 con una agenda – el Consenso de Desarrollo de Seúl para un Crecimiento Compartido– a partir de la cual negociar, no en términos de movilización de recursos de ayuda para la reducción de pobreza, sino de acción global para el desarrollo económico (Melamed y Sumner, 2011; Melamed, 2012a). Estos países cuentan también con plataformas de multilateralismo regional (las Cumbres de los BRICS, la coordinación de los BASIC en las negociaciones climáticas, la IBSA como operador de cooperación, el diálogo político FOCAC y el IAF) que les proporcionan un claro poder de bloqueo en las negociaciones comerciales y climáticas y una mayor autonomía de decisión en el juego global. Los BRICS (con la incorporación de Sudáfrica en 2010) tienen un diálogo estratégico institucionalizado desde 2009, cuya función inicial era realizar las consultas previas a la celebración de las cumbres del G20. Como ganadores de la globalización, los BRICS están apostando por la participación en los organismos multilaterales (G20, Banco Mundial, FMI, Organización Mundial de Comercio) sobre la base de aumentar su influencia

en la toma de decisiones (especialmente con la reforma de las instituciones financieras internacionales bajo la amenaza de crear su propio banco de desarrollo, concretada ya en la última cumbre de Durban de marzo de 2013) para la defensa de sus intereses comunes en un mundo multipolar y multiactor. Esto incluye también la posición como BASIC en las Conferencias de Partes de la Convención Marco sobre Cambio Climático (UNFCCC, en sus siglas en inglés) desde 2009 y de la IBSA (la India, Brasil y Sudáfrica) en las negociaciones de la Ronda de Doha desde 2003 y luego en la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Barbé, 2010; Haibin, 2012; Nibblet, 2012; Morazán *et al.*, 2012; Tobias *et al.*, 2012; Renke y Schneckener, 2012; Bremmer, 2012). Una narrativa de los BRICS o los “BRICS+” se está empezando a construir contra las tentaciones proteccionistas del nuevo enemigo de la globalización (Estados Unidos), en la que aquellos se enfrentarán al reto de “usar su creciente fuerza en la arena global para movilizar a los países del Sur a hablar con una sola voz” (Sobham, 2013: 4).

A la vez, los BRICS se auto-presentan como avalistas de los intereses de los PRB (excluidos del G20 o “multilateralismo de los grandes”, como lo denominan Vestergaard y Wade, 2012: 258), especialmente en África, que será el terreno del gran juego de la cooperación post-2015. China mantiene con África cooperación al máximo nivel desde 2000 (Foro de Cooperación China África), Brasil y la India desde 2003 a través de la IBSA, y la India en solitario desde 2008 con el

Foro India-África (Domínguez, 2012b; Morazán *et al.* 2012). La incorporación de Sudáfrica en 2010 y su participación en la IV Cumbre de los BRICS en 2011 refleja esta preocupación por África y el deseo del grupo de tener una influencia global (Haibin, 2012), a la vez que se refuerzan posiciones en el ámbito regional con acuerdos de libre comercio/integración como el SAFTA (South Asian Association for Regional Co-operation Free Trade Agreement) impulsado por la India en el sur de Asia, en vigor desde 2010, el acuerdo de libre comercio entre China y ASEAN en vigor desde 2010 (Barbé, 2010), la UNASUR impulsada por Brasil y en vigor desde 2011 (Sanahuja, 2012b), o el acuerdo de libre comercio impulsado por Sudáfrica entre la Southern Africa Development Community con la Eastern Africa Community y el Common Market of Eastern and Southern Africa (Carmody, 2012; Jordaan, 2012).

En este contexto, como señala Melamed (2011: 4), “encontrar nuevos objetivos no es la cuestión. La cuestión es encontrar el acuerdo que mejor movilice la acción política sobre la pobreza y el desarrollo”. Y este acuerdo no parece posible si no se cuenta con las prioridades e intereses de los países emergentes y en desarrollo. En la medida en que los países emergentes son los que concentran la mayor parte de los pobres globales (la suma de BRICS y N-11 es el 77% de los pobres de menos de 1,25 dólares) y son responsables también de la mayor parte del flujo de

emisiones globales de gases de efecto invernadero, es importante tener en cuenta a quién beneficiará el acuerdo y qué definirá el progreso (cuáles serán los objetivos) en el post-2015. Todo parece indicar que ese nudo gordiano debería cortarse a favor de completar el núcleo duro de los ODM, ya que otras cuestiones relacionadas con los aspectos transversales (medio ambiente, género o derechos humanos) encontrarán fuertes resistencias entre los emergentes por considerarse “imperialismo regulador occidental” (Jain, 2012: 2), contrarias a sus intereses o sencillamente no prioritarias.³⁰ En cambio, la opción de terminar el trabajo de los ODM con más crecimiento incluyente (que reduzca la desigualdad) y un rediseño de las metas en forma de *entitlements* (por ejemplo, 1,25 dólares al día como ingreso mínimo global y otras medidas encaminadas hacia la provisión universal de sanidad y educación)³¹ resultarán mucho más atractivas para el G77 y sobre todo para los PRB que contemplan los ODS con una mezcla de escepticismo y riesgo por posible distracción o contradicción en la lucha contra la pobreza (Melamed, 2012a) o una selección sesgada de BPG que deja fuera cuestiones claves como los derechos de los migrantes internacionales (Knoll y Keijzer, 2013; Knoll, 2013; Southern Voice, 2013). Esta es la opción “diana” de la que habla Melamed (2012b) como facilitadora del acuerdo, frente al “rompecabezas” de los ODS de dudosas probabilidades.

³⁰ Ninguna de estas tres cuestiones están recogidas en el Consenso de Desarrollo de Seúl para un Crecimiento Compartido y sus nueve pilares. En lo que se refiere a la carencia de preocupación ambiental y los aspectos de sostenibilidad del Consenso de Seúl, véase la crítica de Berensmann *et al.* (2011). En la declaración final de la V Cumbre de los BRICS hay una afirmación diplomática de aviso a navegantes que no deja duda sobre las prioridades y posición de los BRICS en este punto de construcción de la agenda post-2015: “mantener el foco sobre la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano, mientras el abordaje de los desafíos emergentes del desarrollo tomará en consideración las circunstancias nacionales individuales de los países en desarrollo”; véase <http://www.brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/fifth-summit/>.

³¹ Véanse las propuestas en UNSTT (2012b y 2012c), Fischer (2012) y UNRISD (2013).

Por tanto, no hay motivos para pensar que un ejercicio de voluntarismo institucionalista/neoliberal (en el sentido de la teoría de la interdependencia de las relaciones internacionales) por parte de los donantes tradicionales y su industria de la ayuda pueda impulsar una agenda post-2015 más ambiciosa sobre la racionalidad de la OCDE de que “el desarrollo es una inversión en nuestro futuro común” (OCDE, 2011: 2). Tanto si se plantea la hipótesis del “orden G-Cero”³² o la similar del *soft balancing*³³ tal ejercicio podría ser fútil si, como resulta altamente probable, en unos 15-20 años las economías emergentes siguen reforzando su poder, o directamente contraproducente, contribuyendo a aumentar el elevado riesgo de *no follow-up* para la agenda de desarrollo internacional después de 2015 (Sayedoff, 2012; Melamed y Sumner, 2012; Melamed 2012a).

Sin embargo, las principales propuestas multilaterales (ONU, CAD, UE), de las

grandes ONG (Civil Society Reflection Group, Save the Children),³⁴ del sector empresarial (Global Compact y World Business Council of Sustainable Development), y de los think-tanks y la Academia (Center for Global Development, Center for International Governance Innovation, Dutch Advisory Council of International Affairs, German Development Institute, European Centre for Development Policy Management),³⁵ en definitiva, del mundo de los donantes tradicionales y su industria de la ayuda (Tabla 4), parecen converger hacia el modelo One World del enfoque de BPG, incluidos los ODS (cuya agenda sigue en marcha, ya que el HLP-GS reportará a la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2013). Sin duda, podría tratarse de una estrategia de negociación para, partiendo de máximos, llegar a algún compromiso de objetivos de desarrollo mínimos (el nuevo sentido que podrían tener las siglas ODM post-2015), aunque el riesgo de introducir demasiado ruido también podría tener

³² Por la falta de liderazgo internacional y la incapacidad del G20 para sacar adelante acuerdos concretos en temas clave como financiación del desarrollo, política cambiaria o regulación financiera (Bremmer y Gordon, 2011; Rothkopf, 2012; Bremmer 2012).

³³ Concretado en los bloqueos de los procesos de negociación multilateral (Ronda de Doha, Conferencia de Partes del UNFCCC), que se encuentran en estado “zombi” o de intensa fatiga (caso de las agendas de eficacia de la ayuda tras Busan, y desarrollo sostenible después de Río + 20) como consecuencia de las posiciones de los grandes países emergentes. Sobre el concepto de *soft balancing* véase Barbé (2010) y para su práctica por Brasil, como alumno aventajado, véase Otero-Iglesias (2012).

³⁴ Civil Society Reflection Group es una coalición integrada por el Global Policy Forum, la Fundación Ebert y Third World Network, como *think-tanks*, y las ONG DAWN, Terre des Hommes y Social Watch. Su informe fue coordinado por Martens y Obenland (2012). Save the Children (2012) tiene los documentos. Los de World Vision (2011) y Oxfam (Green *et al.*, 2012) son documentos de reflexión sugerentes, pero sin mayores concreciones.

³⁵ Véase Karver *et al.* (2012) para el Center for Global Development. Los tres trabajos del CIGI en colaboración la Federación Internacional de Cruz Roja (CIGI, 2011) y el Korea Development Institute (Carin y Bates-Eamer, 2012; CIGI/KDI, 2012), el último de los cuales se presentó en noviembre de 2012 a los oficiales de Naciones Unidas responsables del UNSTT y también en el Banco Mundial. AIV (2012) para el Dutch Advisory Council of International Affairs; Janul y Klingebiel (2012) y GDI (2013) para el German Development Institute, y ECDPM (2012).

Tabla 4. Resumen de las principales propuestas para la agenda post-2015

	Base	Límite	Cobertura	Parsimonia	Compromiso	Ambición
AG 2011			Universal	–	Aspiracional	ODM+ODS
ONU 2012	2010	2030/50	Universal+	4	Aspiracional	ODM+ODS
CAD 2012	–	–	Universal	–	Aspiracional	ODM+
CE 2013	–	2030	Universal	–	Aspiracional	ODM+ODS
ERD 2013	2010	2030	Universal		Aspiracional	ODM+ODS
Beyond 2015	–	–	Universal+	6	Verificable	ODM+ODS
Save the Children	–	–	Universal+	6	Verificable	ODM+ODS
Save the Children	–	2030	Universal+	10	Verificable	ODM+
CSRG 12	–	–	Universal+	6	Verificable	ODS
WEF 2012	–	2030	PRB+PRM	8	Aspiracional	ODM
WBCSD	–	2030	Universal+	8	Aspiracional	ODS
CGD 2012	2010	2030	Universal	8	Aspiracional	ODM+
CIGI 2012	–	–	Universal+	11	Aspiracional	ODM+ODS
AIV 2012	–	2030	Universal+	8	Verificable	ODM+ODS
GDI 12-13	–	–	Universal	7	Aspiracional	ODM+ODS
ECDPM 12	–	–	Universal	4	Aspiracional	ODM+ODS

Nota: ODM se refiere a completar el trabajo marcado en la agenda ODM. Universal+ se refiere a la inclusión explícita de las OSC y el sector privado. Parsimonia refleja el número de objetivos o principios propuestos.

Fuente: elaboración propia a partir de Asamblea General (2011), UNSTT (2012a), DCD/DAC (2012), Comisión Europea (2013), ODI/GDI/ECDPM (2013), Beyond 2015 (2011), Save the Children (2012a, 2012b), Martens y Obenland (2012), McArthur et al. (2012), Global Compact y WBCSD (2013), Karver et al. (2012), CIGI/KDI (2012), AIV (2012), Janus y Klingebiel (2012), GDI (2013), ECDPM (2012).

el efecto de hacer fracasar cualquier tipo de acuerdo, cuya existencia no se puede dar por supuesta, como reconoce el CAD (DCD/DAC, 2012) y temen varios actores (Pollard, 2011; World Vision, 2011; Save the Children, 2012). Además, la eventual convergencia entre las propuestas ODM+ y ODS infravalora diferencias importantes dentro de lo que se quiere dibujar como una síntesis entre un punto de partida (los ODM) y otro de llegada (los BPG, incluidos los ODS): los ODM corresponden a una estrategia antipobreza vinculada a la ayuda con una cobertura de países en desarrollo; mientras que el enfoque

de BPG se refiere a una estrategia de desarrollo (sostenible) a riesgo de relegar a segundo plano el problema de la pobreza, y donde todavía no está consensuado el proceso de financiación y la cobertura es universal (Manning, 2009a; Alonso, 2012; Rogerson, 2012). Todo ello sin contar con que los BPG son lo suficientemente amplios como para abrir una nueva línea divisoria por choque de intereses entre los BRICS y los PRB, por un lado, reclamando un ODM8 reforzado con nuevos temas como migraciones y recordando la necesidad de cumplir compromisos históricos de financiación, v.g. 0,7%, y los PRM pro

CAD, por otro, poniendo el acento en las cuestiones ambientales. Así como se deduce de las primeras propuestas de la iniciativa de 48 *think tanks* de países en desarrollo Southern Voices auspiciada por el International Development Research Centre de Canadá (Southern Voice, 2013; Sobhan, 2013; Hulme, 2013).

Dentro de este panorama de dominio del voluntarismo por parte de los donantes tradicionales, que por el momento ganan por saturación como proponentes al UNSTT (Kenny, 2013), destacan dos excepciones. En primer lugar, World Vision (2011: 2), la mayor ONG del mundo, en cuyo documento de posición se critica el tono de un debate que se está centrado "enteramente en el contenido de los ODM en vez de en las políticas de cómo logramos un acuerdo internacional para conseguir un conjunto dado de objetivos". En consecuencia, se reclama la necesidad de reconducir el debate desde el qué al cómo, teniendo en cuenta el contexto económico, la capacidad de liderazgo gubernamental y la cohesión interna de la sociedad civil. En este sentido, el panorama resulta bastante sombrío, por la diferencia de contexto con respecto al 2000, cuando la economía mundial estaba en plena expansión, había dos campeones comprometidos con la Tercera Vía hacia una agenda social de la globalización que tiraban del G7 (la pareja Clinton/Blair), los BRIC ni siquiera habían sido nombrados, Asia acaba de salir de la crisis de 1997, el afropesimismo dominaba

los medios, y la sociedad civil estaba muy movilizada y contaba con buenas perspectivas de financiación. Ahora, en plena crisis económica mundial, ningún país dentro del G20 se vislumbra como recambio para liderar la agenda, se habla cada vez más de la emergencia de África (e incluso del milagro africano) y del siglo asiático, y la fragmentación de la sociedad civil es la tónica dominante (World Vision, 2011; Green *et al.*, 2012; Domínguez, 2102b; Young, 2012; ASD, 2011).

En segundo lugar, también destaca por su mayor realismo y factibilidad la propuesta del Global Agenda Council of Benchmarking Progress para el WEF (MacArthur *et al.*, 2012), que se publicó en respuesta a los ODS, y que se centra en terminar el trabajo de los ODM en la lucha contra la pobreza en sus múltiples dimensiones para 2030 a través de una estrategia (comunicación incluida) resumida en el "espíritu del Cero". La colaboración destacada (que se deduce de los contenidos de esta propuesta) de Andy Sumner y su trabajo previo con Claire Melamed (vinculada hasta 2009 a ActionAid) permite deducir que el resultado final del proyecto del Overseas Development Institute liderado por ella apuntará también a la diana del núcleo duro de los ODM, que, como se reconoce en el documento preparado para el WEF, requerirá la participación del sector privado al que de manera retórica, pero sin mayores concreciones, se refieren otros documentos.³⁶

³⁶ El ODI ya cuenta también con un paper sobre el tema (Lucci, 2012), en el que se exploran los escenarios sobre los compromisos del sector privado en la agenda post-2015, así como los posibles indicadores para medir la contribución de las empresas al desarrollo. Véase también el documento del IDS a cargo de Watson (2012).

Por su interés para España, se alude por último a la Comisión Europea. La UE abrió el proceso de consultas sobre el post-2015 entre junio y septiembre de 2012 con el fin de elaborar el Informe Europeo sobre Desarrollo 2013, realizado por el Overseas Development Institute, el Global Development Institute y el European Center for Development Policy Management (2013), y que versa sobre la agenda 2015-2030 y da cobertura académica a la posición de la Comisión. Esta posición fue adelantada en la comparecencia del Comisario de Desarrollo ante el Parlamento el 9 de octubre de 2012. Básicamente, la propuesta, que se reconoce como de la familia ODM+, consiste en tres pilares agrupados bajo el lema “Una vida decente para todos en 2030”: (1) modernizar los ODM, proporcionando un suelo mínimo por debajo del cual nadie puede caer, lo que significa dar prioridad absoluta a la erradicación de la pobreza; (2) focalizarse en los motores de la prosperidad, creadores de empleo y garantes de la justicia, la equidad y los derechos humanos; y (3) mantener el principio de la buena administración de los recursos naturales para reducir la tasa (o eliminar la posibilidad) de agotamiento de los mismos (Piebalgs, 2012). La propuesta se ha concretado en febrero de este año en la Comunicación *a decent life for all*, que busca una convergencia entre los ODM y los ODS, a partir de la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible – económica, social y ambiental– con el fin de cubrir prácticamente todo el espectro posible de temas y las tres narrativas –la narrativa de pobreza cero, la de igualdad

y la de sostenibilidad– que Sumner y Lawo (2013) han resumido en su estado de la cuestión sobre el post-2015: desde el desarrollo humano básico (incluyendo la propuesta de protección social), asegurar el funcionamiento de los *drivers* para el crecimiento sostenible e incluyente y el manejo de los recursos naturales, hasta la justicia, la igualdad, la equidad, que remiten a la receta europea ya clásica de los derechos humanos, la democracia, el imperio de la ley, el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género (Comisión Europea, 2013).

3. Recomendaciones para España

España se encuentra ante la oportunidad de convertirse en un donante estratégico y con una política de desarrollo de calidad (Olivie, (coord.), 2011). El posicionamiento de España en la construcción de la nueva agenda global debe hacerse desde la observación y asunción de cuáles son sus características; y desde la reflexión de qué tipo de donante puede y quiere ser. Asimismo, debe partir del mapa mundial del desarrollo y de cómo éste, y la agenda – aún vigente– de los ODM está marcando el camino de la que será la agenda global del desarrollo post-2015.

3.1 ¿Quién es España como actor global? La cooperación al desarrollo y el conjunto de la acción exterior

La definición de España como donante parte necesariamente de su definición como actor global: la política de cooperación internacional al desarrollo se articula en el marco de la acción exterior como país.

Es habitual que en los debates sobre cooperación al desarrollo se apunte la tensión que se produce entre el objetivo de la política de cooperación de un donante –entendido como el desarrollo en países pobres– y el de su política exterior –objetivo que suele reducirse a la consecución de los intereses nacionales– (Hirschman y Bird, 1968). Existe tanto la percepción de un *trade-off* entre ambos objetivos –lo que se “gane” en términos de intereses nacionales se “perderá” en términos de impacto en desarrollo– como de un riesgo latente de que la política de cooperación sea subsumida en la política exterior.

Este debate es tan vivo que resulta sorprendente que haya recibido tan poca atención por parte de la literatura académica en relaciones internacionales, administración pública, economía política o desarrollo.

Dos han sido los principales enfoques desde los que se ha estudiado la cooperación al desarrollo. En primer lugar, desde la disciplina de las relaciones internacionales, Lancaster (2007) recoge las principales aportaciones siguiendo su tipología clásica. Desde un enfoque realista (Liska, 1960; Morgenthau, 1962; Mason, 1964; Waltz, 1979), en el que los Estados persiguen intereses nacionales (egoístas) en un sistema internacional anárquico, la ayuda internacional tendría como principal finalidad la consecución de tales intereses, sean de poder, seguridad o comercio exterior, etc. En caso de producirse impacto en el desarrollo, éste sería incidental desde el punto de vista del donante. En este

sentido, la ayuda se constituye como una herramienta de la política exterior, entendida en sentido amplio. Por su parte, para los liberales, la política de cooperación sería una forma de gestionar los problemas globales en un mundo crecientemente interdependiente y globalizado. Para esta corriente, la ayuda al desarrollo es un instrumento de política exterior de los Estados que obedece principalmente a razones humanitarias en la senda del progreso (Jervis, 1999). Así, contribuye a crear instituciones y propagar la democracia (liberal) (Goldstein y Keohane, 1993; Cingranelli, 1993). Por último, desde una perspectiva constructivista (Cox, 1983; Lumsdaine, 1993; Wendt, 1994), y dado que el poder y sus intereses se concretan en ideas –ya sean éstas una respuesta ética a la desigualdad, el anticomunismo o la lucha contra el cambio climático–, la finalidad de la ayuda es el desarrollo de los países receptores. Si, para el ámbito concreto de la cooperación internacional al desarrollo, la corriente liberal puede definirse como opuesta a la realista –ya que considera que la ayuda debería tener su propia lógica en el marco de las relaciones internacionales–, el constructivismo presenta una opción idealista de la cooperación en la que el imperativo moral se constituye en motor de la ayuda. Liberalismo y constructivismo coinciden en su visión del mundo más compleja, interrelacionada y cooperativa.

Una carencia importante de este cuerpo de literatura académica es que no vincula la definición de la política de cooperación con los principales elementos de la

política interna del donante, ni, en sentido contrario, atiende a cómo la ayuda influye en la política interior (Lancaster, 2007). Así, según este tipo de análisis, la estrategia de la ayuda se define en función de las características del receptor, y no del donante.³⁷

Sea como fuere, las principales de las escasas aportaciones al debate comienzan con el nacimiento de la cooperación al desarrollo moderna, en los años cincuenta, y se aplican al análisis de la presencia exterior de Estados Unidos. Desde un enfoque que podríamos definir liberal, el International Studies Group de la Brookings Institution (1951) ubica la cooperación al desarrollo en el marco de la política exterior señalando que el bienestar de la población americana depende de lo que ocurra fuera de sus fronteras, y que el país debería utilizar su poder e influencia para la creación de relaciones económicas y políticas pacíficas y mutuamente beneficiosas. A este trabajo siguieron otros centrados en los que representa la ayuda al desarrollo para los intereses a corto o largo plazo –desde el acceso comercial e inversor hasta la paz y la seguridad– de Estados Unidos (Behrman, 1955; Millikan y Rostow, 1957; Banfield, 1963; Mason, 1964) y, por extensión, al conjunto de los donantes (Baldwin, 1969; Huntington, 1971).

En la década de los ochenta, el debate se centra en las motivaciones de la transferencia de recursos hacia los países en vías de desarrollo o subdesarrollados. La pérdida de relevancia de los

Estados-nación en favor de la creciente interdependencia económica y política global implica que las motivaciones detrás de la ayuda no puedan explicarse en adelante como producto del interés egoísta –económico, político, estratégico– del donante, ni por su responsabilidad ética (Ruttan, 1987). Más adelante otros autores profundizarán en esta idea de que la cooperación al desarrollo responde a una combinación de intereses estratégicos, humanitarios y comerciales por parte de los donantes (Stokke, 1989; Pratt, 1989). Coincidiendo con el fin de la Guerra Fría, la descomposición del bloque socialista y el surgimiento de un nuevo contexto internacional caracterizado por la creciente globalización, Nye (1990) introduce en relaciones internacionales el concepto de “poder blando” (*soft power*): aquél que se ejerce a través de instrumentos culturales o ideológicos, en contraposición al clásico “poder duro” (*hard power*), caracterizado por la coerción militar y/o económica. Para Nye, ambas fórmulas son importantes y deben convivir. Esta nueva concepción del poder y de la influencia, así como la aparición en la escena internacional de economías emergentes como actores relevantes –Brasil, Rusia, la India y China– introduce en la escena internacional nuevas fórmulas de CSS. La multiplicación de formas de ejercer la influencia así como del número de actores y objetivos en la cooperación marcan, pues, el cambio de milenio. Se subraya la complejización, la redefinición temporal y la diversidad de los objetivos de la ayuda entre donantes (Sogge, 2002; Moravcsik, 2010).³⁸

³⁷ Este problema se reproduce en los análisis sobre patrones geográficos de asignación de la ayuda (Oliví y García, 2010).

³⁸ Pauselli (2013) plantea una clasificación de las teorías sobre relaciones internacionales y cooperación al desarrollo en realismo, liberalismo, marxismo y constructivismo.

En el campo de los estudios del desarrollo, este debate se recoge, de algún modo, en el de los criterios de asignación geográfica de la ayuda; campo que ha acaparado una parte importante de los análisis de desarrollo. Estos criterios pueden resumirse en los intereses del donante (geopolíticos, económicos, comerciales...) o las necesidades y méritos del receptor (pobreza o políticas correctas).³⁹ Es cierto que este tipo de análisis ha tendido a sofisticarse en los últimos años; por ejemplo, asumiendo que no todos los ministerios con presupuesto de ayuda, o no todos los actores de la cooperación (sociedad civil vs. gobierno) dentro de un mismo país tienen por qué compartir un mismo patrón de asignación. Sin embargo, estos trabajos han contribuido a formar la imagen de que los criterios de asignación son fácilmente agrupables en dos categorías (intereses del donante, necesidades y méritos del receptor) sustitutivas y nunca complementarias y entre las que se produce un *trade-off* casi perfecto (Olivié, 2012a).⁴⁰

A pesar de estas lagunas en el trabajo académico, diferentes donantes bilaterales han realizado el esfuerzo de explicitar y racionalizar el hecho de que la política de cooperación al desarrollo

se articula en el marco del conjunto de la acción exterior del Estado; incluso, puede estar sirviendo simultáneamente a la consecución de intereses nacionales y a la mejora de los niveles de desarrollo en destino.

Atendiendo a casos paradigmáticos en este sentido, cabe mencionar, en primer lugar, al grupo de los BRIC y, particularmente, a Brasil y China.⁴¹ Estos países, ejerciendo una forma de poder blando, centran su acción en formar y liderar coaliciones de países en desarrollo para fortalecer valores compartidos y compromisos normativos –en materia de gobernanza global–, sin olvidar el propio interés a la hora de ganar influencia en el sistema internacional. El caso brasileño es un buen ejemplo de cómo la integración del concepto de desarrollo, presente en su política interna desde el final de la II Guerra Mundial, se incorpora a su política exterior, en una estrategia cooperativa que busca aumentar, amplificar y asegurar sus intereses en la escena internacional.⁴² Esta proyección internacional blanda, gestionada a través de la Agência Brasileira de Cooperação (ABC), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores (Itamaraty), es un instrumento de

³⁹ Puede encontrarse un repaso completo de este cuerpo de literatura académica en Olivié (2011) y Olivié *et al.* (2013).

⁴⁰ Con excepción, quizá, del trabajo seminal de Mickinley y Little (1977), el desarrollo en destino se puede considerar parte de los intereses del donante en la medida en la que se reduzcan las tensiones internacionales creadas por la brecha entre países pobres y ricos.

⁴¹ Para un análisis sobre las motivaciones de la ayuda india, véase Fuchs y Vadlamannati (2012).

⁴² Para más información, véase Dauvergne y Farias (2012).

su política exterior, cuyos objetivos y valores son coincidentes con las estrategias de inserción internacional de Presidencia de la República.

Por su parte, aunque los principios articuladores de la cooperación china se remontan al año 1964, su primer libro blanco de la ayuda data de 2011.⁴³ Su modelo de cooperación se enmarca en la estrategia más amplia de política exterior *win-win*. Definida como Sur-Sur y carente de condicionalidad política, China adopta una visión realista que pone el foco en sus propios objetivos estratégicos –acceso a los mercados y abastecimiento de materias primas, fundamentalmente–, perfilando un modelo con características propias que institucionalmente se articula desde los Ministerios de Hacienda y de Comercio.

Particularmente en este contexto de emergencia de nuevos actores, podría decirse que la UE se erige como primer donante mundial –al menos en lo cuantitativo– en una estrategia blanda de posicionamiento global. En 2005, los Estados miembros, el Consejo, el Parlamento y la Comisión describieron *European Consensus on Development*, que parte de la idea de que la política europea de cooperación al desarrollo es una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros; aspecto que también recoge el Tratado de Lisboa de 2007. Concretamente, en el Tratado se asume que “la política de la Unión en el ámbito de la cooperación al desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión” (artículo 208), la cual reúne las 3D (*diplomacy,*

development, defense) y recoge el “diálogo político con terceros países” como mega-instrumento de la misma (artículo 27). El diálogo político engloba los acuerdos comerciales (que se llevarán a cabo “en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión”, artículo 207) y la AOD (cuyas acciones derivadas “serán coherentes con la política de desarrollo de la Unión y se llevarán a cabo conforme a los principios y objetivos de su acción exterior”, artículo 212). Esta clasificación inspira la relación de la UE con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), donde se mantiene la cooperación en forma de diálogo político para impulsar acuerdos comerciales acompañados de AOD.

Sobre la base de este tratado, también se creó la figura del alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad, con el fin de dar mayor coherencia y continuidad a las políticas de la Unión en esta materia. Como parte de sus esfuerzos por reformar la gestión de la ayuda exterior, la Comisión Europea creó en 2011 el servicio de cooperación *EuropeAid*, una dirección general resultado de la unión de parte de la antigua Dirección General de Desarrollo y Relaciones con los ACP y la antigua Oficina de Cooperación *EuropeAid*, cuya misión es definir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos de ayuda exterior de la UE. En octubre de ese mismo año, la Comisión presentó su Agenda para el Cambio, que pretendía dotar a la política de cooperación de una visión más estratégica.

⁴³ <http://www.cfr.org/china/white-paper-chinas-peaceful-development/p25850>.

Dentro de las estrategias nacionales en el seno de la UE, es reseñable el caso británico, una antigua potencia colonial con larga tradición como donante – de hecho, sus inicios se remontan a finales de la década de los veinte del pasado siglo– Puede decirse que su estrategia ha ido evolucionando desde el interés comercial hacia una política de cooperación al desarrollo “ética”. En 1964 el gobierno británico creó el Ministry of Overseas Development con el fin de dirigir y gestionar la ayuda exterior. Con la alternancia en el gobierno de conservadores y laboristas, el ministerio tendrá una presencia intermitente hasta que, con la llegada del Nuevo Laborismo en 1997, se crea el Department for International Development (DFID), lo que marcará un punto de inflexión en la estrategia exterior británica.⁴⁴ Dos leyes aprobadas en el Parlamento, la Ley de Desarrollo internacional (2002) –que señala la ayuda como un “objetivo nacional”– y la Ley de Desarrollo Internacional, Información y Transparencia (2006) –que obliga a la rendición de cuentas ante la cámara–, blindan la estrategia de la alternancia política, reconociéndola como “una prioridad en la agenda” de la acción exterior del Reino Unido.

En lo que respecta a España, aunque puede decirse que la política de cooperación ha formado parte, entre otras cosas, de la manera en la que distintos gobiernos han querido proyectarse hacia el exterior (Olivié, 2011), no existe, como tal, un documento oficial que aborde la articulación de la política de la cooperación con otras políticas, o con la política exterior en particular. Esta idea sí

está implícita en diversos textos oficiales. Por ejemplo, el principio de coherencia de políticas, recogido en la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo reconoce que existe un vínculo entre la cooperación y otras políticas del Estado. Por otra parte, el recientemente aprobado IV Plan Director de la Cooperación Española (MAEC, 2012) establece cuatro bases de la cooperación, una de las cuales sería su contribución a una acción exterior más integral, con referencias específicas a la estrategia Marca España. Pero en cualquier caso, la Administración no ha planteado, hasta la fecha, la forma en que “convivirían” la política de cooperación internacional al desarrollo con el conjunto de la acción exterior del Estado.

España como donante

España es un donante de la segunda generación del CAD: se sumaba en 1991 al grupo de 19 países que se habían incorporado hasta 1985. Por lo tanto, aunque tradicional, es relativamente joven y de tamaño medio. Es también europeo –en el sentido de que es miembro de la Unión– e invitado permanente del G20. Según establece la Ley 23/1998, tendría una vocación iberoamericana y mediterránea. Sin embargo, su patrón de asignación de ayuda de las últimas décadas revela una clara especialización latinoamericana (Olivié *et al.*, 2013), con un flujo de ayuda más volátil hacia el Norte de África y África Subsahariana y una presencia casi nula en Asia.

Es importante señalar que las características señaladas no reflejan necesariamente una identidad de grupo. Esto es, detrás del CAD, la UE o el G20 no

⁴⁴ Para más información, véase Barder (2005).

existe un grupo compacto de donantes que compartan una visión, estrategia o unos objetivos de desarrollo.⁴⁵ Sí existen sub-grupos de donantes que tienden a ser más activos en cada uno de los foros y, por tanto, a participar en mayor medida en la definición de la política de la institución. En términos generales, el Reino Unido y Alemania han participado más en la configuración del perfil de la Comisión Europea como donante o en las directrices del CAD, que España. En este aspecto, el papel de España ha tendido a ser más “seguidista” que pro-activo (Olivié, (coord.), 2011).

El CAD de la OCDE ha centrado su esfuerzo común en lo que podríamos denominar el “contorno” de la cooperación al desarrollo. Con un enfoque de presupuestos –en torno al concepto de la ayuda–, mucho de su trabajo se ha focalizado en los criterios contables de la ayuda –qué puede y qué no pueden computar los donantes bilaterales como ayuda–. Es, por tanto, la referencia de estadísticas de la ayuda. Esta agenda ha llevado implícita la de la eficacia de la ayuda –por ejemplo, las limitaciones contables al cómputo de ayuda ligada han ejercido como incentivo a la desvinculación de la ayuda de los donantes CAD e implican un criterio sobre qué ayuda es más efectiva–. Una herramienta conocida del CAD para la mejora de las prácticas de la ayuda por parte de sus miembros es el *peer review* (Tabla 5). Históricamente, España no ha tenido un peso destacable en un grupo en el que los que más han aportado al debate y/o a las definiciones de las políticas

son: (1) los principales donantes en términos absolutos (Estados Unidos y Japón); y (2) los primeros donantes en términos relativos, los denominados *like-minded* entre los que se encuentran los donantes nórdicos y el Reino Unido.

Según el CAD, la Comisión Europea (ejecutora de la cooperación al desarrollo de la Unión), se define como un donante bilateral colectivo. En el marco de la UE, cada Estado miembro conserva su política de cooperación bilateral (que articula a través de ministerios, agencias u otros organismos nacionales) y contribuye a configurar la estrategia de la Comisión. Así, la Comisión termina actuando casi como un Estado miembro más. a la hora de definir su estrategia, prácticamente se repiten las agrupaciones de países europeos dentro del CAD. de este modo, no todos los Estados contribuyen en la misma medida a la definición de su estrategia y prioridades. En buena medida, la especialización geográfica y sectorial está marcada políticamente por las preferencias del Reino Unido, Alemania y Francia y, geográficamente, por la vecindad. En este entorno, el papel de España en la Comisión es fácilmente equiparable al que desempeña en el CAD, seguidista y poco relevante.

España también forma parte de la comunidad iberoamericana, que, en lo que se refiere a la cooperación, se institucionaliza en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) compuesta por casi todos los países latinoamericanos y la Península Ibérica,⁴⁶ y en el Programa de Cooperación Sur-Sur. Este último se ha

⁴⁵ Al margen, por supuesto, de las diferencias muy generales que pueden establecerse entre los donantes tradicionales, miembros del CAD, y los (en algunos casos mal llamados) emergentes.

⁴⁶ Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

Tabla 5. Agrupaciones políticas en cooperación internacional para el desarrollo

	Funciones del grupo
CAD/OCDE	Definición del contorno (¿qué es AOD?) y mejora de las prácticas de ayuda.
UE	Comisión Europea donante bilateral colectivo que actúa casi como un Estado miembro más.
SEGIB	Acciones de cooperación centradas en lo técnico y operativo y definición del contorno de la CSS.
Espacio mediterráneo	Riberas norte y sur del Mediterráneo (España, Francia, Italia, Grecia, Marruecos, Argelia, Túnez...). Uno de los ejes de la Política de Vecindad de la UE.

Fuente: elaboración propia

centrado en el plano técnico y operativo y con conteo únicamente de actividades con un esfuerzo notable por hacer una labor similar a la actividad contable y estadística del CAD en el ámbito de la CSS. Se ha conceptualizado la CSS, se han creado estadísticas –aunque ceñidas a la cooperación técnica y con conteo únicamente de actividades– y se ha incrementado a la coordinación de los miembros del programa. Como se ha señalado más arriba, los cambios en el mapa mundial del desarrollo –con un desplazamiento de la pobreza de los PRB a los PRM–, en el del poder –con un desplazamiento del epicentro de la economía mundial del Atlántico al Pacífico–, y la incipiente agenda del desarrollo post-2015 –con un mayor perfil para las desigualdades internas– tienen importantes implicaciones para América Latina. a pesar de ello, y aunque el perfil de la SEGIB es más político que técnico, aún no parece haberse posicionado estratégicamente en la configuración de la nueva agenda. El papel de España en la SEGIB es cualitativamente diferente del que puede desempeñar en el CAD o en la UE. Es un miembro destacado de esta comunidad y se encuentra en una

buena posición para contribuir, junto con el resto de los miembros, a propuestas políticas más globales –relacionadas con la posición de la comunidad iberoamericana en el mundo y no con su funcionamiento interno–.

Según la Ley de Cooperación y por motivos geográficos, España también se define como un donante mediterráneo. Su presencia en la región parece menos estable que en América Latina y su liderazgo está compartido con otros donantes de la ribera norte mediterránea, particularmente Francia. No existe un espacio formal destacable que acoja a donantes y receptores de ayuda mediterráneos. Y, en cualquier caso, se trata de una región prioritaria para la UE por su proximidad geográfica y los lazos económicos y energéticos que los unen. España ha mantenido un papel más bien pasivo en la definición de las relaciones entre donantes y socios mediterráneos. Esto se explica quizá con el carácter fuertemente bilateral (y no regional) de las relaciones de España con los países del Norte de África y con la importancia de otro socio europeo, Francia, en la región.

3.2 ¿Quién quiere/puede ser?

El IV Plan Director de la Cooperación Española (MAEC, 2012) insiste en la necesidad de que España adopte un papel más proactivo en la formación de la agenda global de desarrollo. Este paso del *policy taking* al *policy making* requiere, como ya se ha reiterado, de una definición previa de su identidad o perfil como donante y miembro de la comunidad internacional del desarrollo.

Siendo sus afiliaciones iberoamericana, mediterránea, europea o al CAD miembros más que rasgos distintivos, es necesario definir el perfil de España, como miembro de la comunidad global de desarrollo, para poder delinear el que podría ser su papel en cada grupo de representación y, por tanto, sus aportaciones a la agenda global.

De la AOD a la coherencia de políticas para el desarrollo

En los últimos años, el volumen de AOD canalizado por España se ha desplomado literalmente. Las perspectivas económicas de la zona euro no llevan a pensar que pueda producirse un repunte sustancial de la ayuda al desarrollo en los próximos años, por lo que el punto fuerte de España no puede ser su peso como basado en el volumen de ayuda, bandera del período 2004-2009.

El IV Plan Director insiste en la importancia de pasar de una cooperación basada en los fondos a otra basada en el conocimiento. Este lenguaje casa bien con la idea de la ayuda como catalizadora, que se va forjando en la agenda internacional y que ofrece una

salida digna a los donantes tradicionales con problemas fiscales, a la vez que ofrece una respuesta más adaptada a los emergentes, algunos de los cuales cuentan con finanzas saneadas pero déficit en otros ámbitos que requieren más cabeza y menos dinero (más ayuda técnica y menos financiera).

Por ello, el mismo Plan Director trata de orientar a resultados su acción; orientación a resultados a la que habría que sumar la mejora de la calidad de la ayuda española, que registra un desempeño muy débil (Olivié, (coord.), 2011).

Así, una cooperación rica “en conocimientos” (frente a una cooperación rica a secas) requiere de diversos elementos de los que en estos momentos carece la cooperación española: una arquitectura institucional y unos recursos humanos adaptados – por ejemplo, una división de análisis e investigación–, una gestión realmente orientada a resultados, una mejora de la evaluación y rendición de cuentas para mayores niveles de calidad y una menor fragmentación sectorial y geográfica (Tabla 6) (Olivié, (coord.), 2011).

Además, la superación del objetivo del volumen de ayuda por el objetivo de desarrollo pasa necesariamente por una mayor unidad de acción exterior y coherencia de políticas para el desarrollo en todas las ramas de la acción de la Administración vinculadas al contenido de la agenda que finalmente impere. En este sentido, el proceso de elaboración de la Estrategia de Acción Exterior

programado para este año abordará, necesariamente, la forma en que se articulen las tres “D” de la acción exterior española 3D. Huelga señalar que este proceso marca, además, la fecha límite para una definición más clara del perfil de la cooperación española. Además, en un plano más acotado, dado que el eje de la estrategia de Marca España es la vinculación de la política exterior con la diplomacia económica, parece oportuno abordar la forma de articular el papel del sector privado en el desarrollo, respondiendo así con contenidos a un debate que cobra cada vez más fuerza a raíz de la cumbre de Busan.

Especialización real

España puede aumentar su perfil como donante en los espacios europeo e iberoamericano y, así, mejorar también su capacidad de propuesta y respuesta en la comunidad internacional de desarrollo (Tabla 6).

Con la Agenda para el Cambio (UE, 2012), la UE pretende dar un salto cualitativo en la configuración de la cooperación europea. La suma de cooperaciones bilaterales más la de la Comisión plantea problemas de dispersión y fragmentación lo que deriva en menores eficacia e impacto en desarrollo (Bigsten y Tengstam, 2012). La solución que se plantea en la Agenda para el Cambio consiste básicamente en limitar el número de países en sectores en los que un donante europeo podría operar. La división del trabajo se realizaría sobre la base de las ventajas comparativas; un concepto extraído de las teorías de comercio internacional que, sin embargo,

no ha sido definido o adaptado al ámbito de la cooperación al desarrollo. Así, por el momento, esta línea de trabajo de la UE se está concentrando en poner de manifiesto el coste de oportunidad de la descoordinación de donantes.

La Administración española podría sumarse activamente al debate explorando conceptualmente la ventaja comparativa en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la división del trabajo que derivaría de ello, con miras a apostar, en el medio plazo, por la construcción de una política europea de cooperación al desarrollo – lo que sería, por cierto, coherente con la apuesta europea de todos los gobiernos españoles desde la democracia–. Huelga señalar que, para dotarse de credibilidad en este debate, sería importante acelerar el proceso de cambio del sistema de evaluación y rendición de cuentas de la cooperación española y reducir consistentemente la dispersión geográfica y sectorial y fragmentación de su ayuda.

España es un miembro importante de la comunidad iberoamericana, además de tener relaciones bilaterales destacadas con varios países latinoamericanas. Como tal, se encuentra en una posición cómoda para contribuir a que los debates en torno a la cooperación (en el marco de la SEGIB) se eleven de un plano más técnico a una propuesta política y estratégica que no solamente afecte al funcionamiento interno de la comunidad si no también a su posicionamiento en la comunidad internacional de desarrollo y la definición de la nueva agenda

global del desarrollo. En este sentido, es importante destacar que dos de los cambios recientes más destacables en el mapa del desarrollo –el crecimiento de las desigualdades internas y el desplazamiento de la pobreza de los PRB a los PRM– atañen particularmente a América Latina: una región de renta media con unos niveles de desigualdad interna relativamente más amplios que en otras regiones en desarrollo.

La comunidad iberoamericana presenta, además, unas características particulares que la hacen quizá más adaptable a los cambios en el mapa y la gobernanza del desarrollo. Formada por donantes tradicionales, emergentes y socios antiguos y nuevos, ofrece posibilidades de CSS y cooperación triangular que podrían definirla como un espacio de verdadera asociación “post-Busan”. Siendo así, desde esta plataforma, España podría participar activamente en impulsar la conceptualización, seguimiento y apoyo a nuevas formas de cooperación más horizontales.

Como miembro de la segunda generación del CAD, España tiene unas potencialidades y limitaciones que la diferencian de los miembros de la primera generación. No parece que la Administración española disponga en estos momentos de los recursos humanos y financieros que le permitan plantear propuestas, debates y estrategias en la misma manera en que los hacen Estados Unidos, el Reino Unido, Japón o Alemania. Sin embargo, sí se puede plantear tejer una red de alianzas con miembros similares del CAD para impulsar

agendas comunes. Las características comunes pueden ser el tamaño (de donante medio) o los espacios comunes de especialización o concentración de la ayuda –España comparte regiones de alta presencia como donante con Francia, Italia, Portugal y México–, y también su aparición relativamente reciente como donante de referencia –rasgo que comparte con Chile y México–. En este último caso, además, el papel de España podría ser, en parte, el de acompañar en proceso de graduación hacia miembros de pleno derecho.

El espacio en el que se definirá la agenda global del desarrollo que remplace la actual agenda de los ODM es la comunidad internacional del desarrollo, entendida ésta en sentido amplio. Si la agenda de los ODM fue un proceso claramente articulado desde Naciones Unidas, podría haber aún una pugna respecto de cuál será el epicentro de la gobernanza global del desarrollo. Hace unos meses, podía parecer que la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo parecía que podría robar ese protagonismo al sistema de Naciones Unidas (Oliví, (coord.), 2011).

La Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo está formada por 160 países. Cuenta con un *steering committee* del que, además de representantes del sector privado, los parlamentos, la sociedad civil u organismos multilaterales, son miembros diversos países en desarrollo (como Chad, Guatemala y Bangladesh), emergentes (Indonesia, Nigeria, Perú, Corea del Sur...) y donantes tradicionales (el Reino

Unido y Estados Unidos). España, que pertenece a la Alianza, no forma parte, sin embargo, del *steering committee*.

Pero, como se ha señalado más arriba, la reacción de Naciones Unidas, lanzando un proceso de consultas a gran escala le ha permitido recuperar el terreno en el proceso de configuración de la agenda "post-ODM".

3.3 Conclusión: ¿qué agenda proponer?

La Administración española tiene, pues, la posibilidad de apostar por una agenda del desarrollo con un mayor perfil político –que prime la coherencia de políticas para el desarrollo frente al mero flujo de AOD– y en la que pueda desarrollar estratégicamente un perfil de donante europeo con una ventaja comparativa potencial en América Latina

y el Norte de África, al margen de la presencia que se perfile y mantenga en África Subsahariana.

Si estos rasgos se asumieran como los elementos constitutivos de la cooperación española, deberían ser también las claves sobre las que definir su posicionamiento estratégico en el debate sobre la agenda post-2015. En tal caso, la Administración española deberá apostar por una agenda aspiracional y monitoreable, articulada desde Naciones Unidas, con carácter universal –que contribuya a romper la dicotomía entre países menos adelantados y de renta media–, y que incluya otros elementos además de la pobreza –sobre todo la desigualdad en todas sus facetas, también la agenda medioambiental, o la estructura económica– (Tabla 7).

Tabla 6. ¿Qué hacer para poder tener un perfil?

Cambiar los medios: cooperación catalizadora, basada en el conocimiento y de calidad	<ul style="list-style-type: none"> • reforma institucional –con especial énfasis en la generación de capacidades– • concentración geográfica y sectorial • evaluación y rendición de cuentas • gestión por resultados • del volumen de ayuda a la financiación global del desarrollo: unidad de acción exterior (coherencia de políticas para el desarrollo y marca España)
UE	<ul style="list-style-type: none"> • concentración y desfragmentación geográfica y sectorial • evaluación profunda para detectar buenas y malas prácticas • propuesta de desarrollo de contenidos de las ventajas comparativas y de la división del trabajo para un posterior paso hacia la construcción de una política europea de desarrollo
Espacio iberoamericano	<ul style="list-style-type: none"> • de lo técnico a lo político: los nuevos retos globales del desarrollo son también característicos de América Latina (desigualdad, pobreza relativa, medioambiente)abanderando e impulsando una nueva forma de cooperar "post-Busan" más horizontal y triangular
Miembro del CAD/OCDE	<ul style="list-style-type: none"> • alianzas con donantes de tamaño similar, con los que comparte espacios de especialización o edad

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7. Posicionamientos en los debates

	Debate	Posicionamiento España
Órgano de gobernanza	Alianza Global vs. Naciones Unidas	Naciones Unidas
Cobertura geográfica	Universal vs. sólo países en desarrollo	Universal (permite superar el debate renta baja / renta media)
Cobertura temática	ODM 1.1. ODM 2.0 ODM + ODS	Apostar por una agenda que incluya: (1) pobreza, (2) desigualdad (en sentido amplio, incluyendo género) (3) medioambiente y (4) progresos económicos estructurales
Verificación compromisos	Aspiracional vs. verificable	(1) Aspiracional (verificable parece aún menos factible que en 2000), (2) monitoreable, (3) a escala nacional (dado el peso en la agenda de las desigualdades internas)

Fuente: elaboración propia

Bibliografía

Bibliografía

AIV (2012), *The post-2015 development agenda. The Millennium Development Goals in perspective*, Advisory Council on International Affairs, The Hague.

Alarcón, Diana (2013), "What Happens After the Millenium Development Goals?", *GREAT Insights*, vol. 2, nº 3, pp. 24-25.

Alkaire, Sabina, *et al.* (2011), "Multidimensional Poverty Index 2011", Oxford Poverty & Human Development Initiative, Oxford.

Alkaire, Sabina *et al.* (2013), "Where Do The World's Muldimensionally Poor People Live?", *Oxford Poverty & Human Development Initiative Working Paper*, nº 61.

Alonso, José Antonio (2012), "From Aid to Global Development Policy", *DESA Working Paper*, nº 121, septiembre.

Anand, Sudhir y Paul Segal (2008), "What Do We Know About Global Income Inequality?", *Journal of Economic Literature*, vol. 46, nº 1, pp. 57-94.

Asamblea General (2011), *Acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: opciones de crecimiento sostenido e inclusivo y cuestiones relativas a la promoción de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015*. Informe anual del Secretario General, Naciones Unidas, A/66/126.

ASD (2011), *Asia 2050. Realizing the Asian Century*, Asian Development Bank, Manila.

Atif, Syed Muhammad, *et al.* (2012), "Globalization and Income Inequality: a Panel Data Analysis of 68 Countries", *MPRA Paper*, nº 42385, noviembre.

Atisophon, Vararat, *et al.* (2011), "Revisiting MDG Cost Estimates from a Domestic Resource Mobilisation Perspective", *OECD Development Centre Working Paper*, nº 306, diciembre.

Baldwin, David A. (1969), "Foreign Aid, Intervention and Influence", *World Politics* vol. 21, nº 3, pp. 425-447.

Banco Mundial (2011), *Global Development Horizons 2011. Multipolarity: the New Global Economy*, World Bank, Washington DC.

Banco Mundial (2012), *China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, World Bank/Development Research Center of the State Council PRC, Washington DC.

Banfield, Edward C. (1963), *American Foreign Aid Doctrines*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC.

Barbé, Esther (2010), "Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 62, nº 2, pp. 21-50.

Barder, Owen (2005), "Reforming Development Assistance. Lessons from the UK Experience", *Center for Global Development Working Paper*, nº 70.

- Bauer, Peter T. (1981), *Equality, The Third World, and Economic Delusion*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Behrman, J.n. (1955), "Aid for Economic Development and The Objectives of United States Foreign Economic Policy", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 4, N° 1, Part. 1, Pp. 55-67.
- Berensmann, Kathrin, et al. (2011), "The G20: Its Role and Challenges", *German Development Institute Briefing Paper*, N° 16.
- Berg, Andrew G., y Jonathan D. Ostry (2011), "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of The Same Coin?", *Imf Staff Discussion Note*, N° 11/08, Abril.
- Bergh, Gina (2012), "Tracking Proposals on Future Development Goals", [Http://Post2015.Org/2013/01/08/Tracking-Proposals-On-Future-Development-Goals/](http://Post2015.Org/2013/01/08/Tracking-Proposals-On-Future-Development-Goals/).
- Bergh, Gina, y Claire Melamed (2012), "Inclusive Growth and a Post-2015 Framework", *Odi Paper*, Mayo.
- Beyond 2015 (2011), *Essential Must-Haves for a Global Development Framework*, [Http://www.beyond2015.Org/Must-Haves](http://www.beyond2015.Org/Must-Haves).
- Bigsten, Arne Lenart, y Sven Tengstam (2012), "International Coordination and The Effectiveness of Aid", *Unu-Wider Working Paper*, N° 2012/32, Marzo.
- Bourgignon, François (2011), "A Turning Point in Global Inequality... and Beyond", *Annual Bank Conference of Development Economics, Papers and Proceedings*, [Http://Web.worldbank.org/Wbsite/External/Extdec/E/0,,Contentmdk:22923524~MenuPk:7955917~PagePk:64168445~Pipk:64168309~ThesitePk:7455677,00.Html](http://Web.worldbank.org/Wbsite/External/Extdec/E/0,,Contentmdk:22923524~MenuPk:7955917~PagePk:64168445~Pipk:64168309~ThesitePk:7455677,00.Html).
- Bremmer, Ian (2012), "Welcome to The New World Disorder", *Foreign Policy*, 14/V/2012, [Http://www.foreignpolicy.com/Articles/2012/05/14/Welcome_to_the_new_world_order?Page=0,3](http://www.foreignpolicy.com/Articles/2012/05/14/Welcome_to_the_new_world_order?Page=0,3).
- Bremmer, Ian, y David Gordon (2011), "G-Zero", *Foreign Policy*, 7/1/2011, [Http://Eurasia.foreignpolicy.com/Posts/2011/01/07/G_zero](http://Eurasia.foreignpolicy.com/Posts/2011/01/07/G_zero).
- Brookings Institution (1951), *Current Issues in Foreign Economic Assistance*, International Studies Group of The Brookings Institution, The Brookings Institution, Washington Dc.
- Carbonnier, Gilles, y Andy Sumner (2012), "Reframing Aid in a World Where The Poor Live in Emerging Economies", En G. Carbonnier (Ed.), *International Development Policy: Aid, Emerging Economies, and Global Policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Pp. 3-18.
- Carin, Barry, y Nicole Bates-Eamer (2012), *Post-2015 Goals, Targets and Indicators*, The Centre for International Governance Innovation and The Korea Development Institute, Ontario.

- Carmody, Pádraig (2012), "Another Bric in The Wall? South Africa's Development Impact and Contradictory Rise in Africa and Beyond", *European Journal of Development Research*, Vol. 24, N° 2, Pp. 223-241.
- Castillejo, Clare (2013), "Engaging China On Development", *Fride Policy Brief*, N° 151, Marzo.
- Cepal (2011), *El Financiamiento Para El Desarrollo y Los Países de Renta Media: Nuevos Desafíos*, Cepal, Santiago de Chile.
- Chandy, Laurence, y Geoffrey Gertz (2011), "Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015", *The Brookings Institution Policy Brief*, N° 2011/01, Enero.
- Chang, Ha-Joon (2010), "Hamlet Without The Prince of Denmark: How Development Has Disappeared from Today's Development Discourse", En S. Khan y J. Christiansen (Eds.), *Towards New Developmentalism: Markets As Means Rather Than Master*, Routledge, Abingdon, Pp. 47-58.
- Chaturvedi, Sachin (2011), "Development Cooperation: Contours, Evolution and Scope", En S. Chaturvedi et al., *Development Cooperation and Emerging Powers. New Partners or Old Partners?*, Zed Books, New York, Pp. 13-36.
- Chen, Shaohua, y Martin Ravallion (2012), "More Relatively-Poor People in a Less Absolutely-Poor World", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 6114, Julio.
- Chinese Government (2011), "White Paper On China's Peaceful Development", [Http://English.gov.cn/Official/2011-09/06/Content_1941354.Htm](http://English.gov.cn/Official/2011-09/06/Content_1941354.htm)
- Cigi (2011), *Toward a Post-2015 Development Paradigm (Ii)*, The Centre for International Governance Innovation, Ontario.
- Cigi/Kdi (2012), *Post-2015 Development Agenda: Goals, Targets and Indicators. Special Report*, The Centre for International Governance Innovation and The Korea Development Institute, Ontario.
- Cingranelli, David L. (1993), *Ethics, American Foreign Policy and The Third World*, St Martin's Press, Nueva York.
- Collier, Paul (2007), *The Bottom Billion. Why The Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It?*, Oxford University Press, Oxford.
- Comisión Europea (2013), *a Decent Life for All: Ending Poverty and Giving The World a Sustainable Future*, Brussels, 27/ii/2013, Com(2013) 92 Final.
- Cox, Robert W. (1983), "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method", *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 12, N° 2, Pp. 162-175.
- Dcd/Dac (2012), "Global Development Goals 2015", Dcd/Dac(2012)10.
- Dahinden, Martin (2013), "What Role for Equality in The Post-2015 Development Agenda?", *Great Insights*, Vol. 2, N° 3, Pp. 10-11.

- Dafe, Florence, et al. (2013), "Yet Another Agenda: Raising The Quantity and Quality of Development Financing Beyond 2015", *Great Insights*, Vol. 2, N° 3, Pp. 16-17.
- Dauvergne, Peter, y Déborah Farias (2012). "The Rise of Brazil As a Global Development Power", *Third World Quarterly*, Vol. 33, N° 5, Pp. 903-917.
- Debiel, Tobias, et al. (2012), "Global Governance Under Pressure: Trends and Outlook", En T. Debiel et al. (Eds.), *Global Trends 2013, Peace, Development, Environment*, Development and Peace Foundation/ Institute for Development and Peace, Bonn/Duisburg, Pp. 9-20.
- Demeny, Paul (2012), "Geopolitical Aspects of Population in The Twenty-First Century", *Population and Development Review*, Vol. 38, N° 4, Pp. 685-705.
- Domínguez, Rafael (2011), "La Crisis de Identidad Del Sistema de Ayuda", En *Nombres Propios*, Fundación Carolina, Madrid, [Http://Www.fundacioncarolina.es/Es/Nombrespropios/Paginas/Nombrespropios.aspx](http://www.fundacioncarolina.es/Es/Nombrespropios/Paginas/Nombrespropios.aspx).
- Domínguez, Rafael (2012A), "¿Ayuda y Más Allá O Ayuda Del Más Allá?", *Primer Congreso de Cooperación Internacional. Perspectivas Iberoamericanas*, Red Académica Iberoamericana de Cooperación Internacional (Riaci), México, Septiembre.
- Domínguez, Rafael (2012B), "La Cooperación Internacional Para El Desarrollo En El Nuevo Mapa Del Poder Económico Mundial: La Emergencia de África Subsahariana", En V.I. Gutiérrez Castillo (Ed.), *La Cooperación Internacional Para El Desarrollo Con África Subsahariana*, Universidad de Jaén, Jaén, Pp. 249-276.
- Dreher, Axel, y Noel Gaston (2008), "Has Globalization Increased Inequality?", *Review of International Economics*, Vol. 16, N° 3, Pp. 516-531.
- Ecdpm (2012), "European Commission Public Consultation: Towards a Post-2015 Development Framework", *Written Contribution By The European Centre for Development Policy Management*, Septiembre.
- Engel, Paul, y Niels Keijzer (2013), "Development Policy On The Edge: Towards a Post-2015 Global Development Agenda", *Ecdpm Discussion Paper*, N° 141, Febrero.
- Evans, Alex, y David Steven (2012), "Beyond The Millennium Development Goals. Agreeing to a Post-2015 Development Framework", *Managing Global Order Working Paper*, Abril.
- Fischer, Andrew W. (2012), "Inequality and The Universalistic Principle in The Post-2015 Development Agenda", En *Addressing Inequalities. The Heart of The Post-2015 Development Agenda and The Future We Want for All. Global Thematic Consultation*, Noviembre.

- Foar (2010), *Cooperación Sur-Sur y Triangular de La Argentina*, Fondo Argentino de Cooperación Horizontal, Buenos Aires.
- Fuchs, Andreas, y Krishna Chaitanya Vadlamannati (2012), "The Needy Donor: An Empirical Analysis of India's Aid Motives", *World Development*, Vol. 44, Pp. 110-128.
- Fues, Thomas, et al. (2011), "Conclusion: Towards a Global Consensus On Development Cooperation", En Sachin Chaturvedi et al., *Development Cooperation and Emerging Powers. New Partners or Old Partners?*, Zed Books, New York, Pp. 243-262.
- Fukuda-Parr, Sakiko (2010), "Reducing Inequality: The Missing MDG", *Ids Bulletin*, Vol. 41, N° 1, Pp. 26-35.
- Fukuda-Parr, Sakiko (2012), "Should Global Goal Setting Continue, and How, in The Post-2015 Era?", *Desa Working Paper*, N° 117, Julio.
- Furness, Mark, y Mario Negre (2012), "Can The Eu Confront Inequality in Developing Countries?", *German Development Institute Briefing Paper*, 14.
- Furness, Mark, et al. (2013), "Post 2015: The Eu Can Contribute More Than Aid to The Global Development Agenda" *German Development Insititute Briefing Paper*, N° 7.
- G20 (2011), *2011 Report of The Development Working Group*, [Http://Reliefweb.int/Node/457485](http://Reliefweb.int/Node/457485).
- Gauri, Varun (2012), "MDGs That Nudge. The Millennium Development Goals, Popular Mobilization, and The Post-2015 Development Framework", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 6282, Noviembre.
- Gdi (2013), "Post 2015: Reconsidering Sustainable Development Goals: Is The Environment Merely a Dimension?", *German Development Institute Briefing Paper*, N° 4.
- Gentilini, Ugo, y Andy Sumner (2012), "What Do National Poverty Lines Tell Us About Global Poverty?", *Institute of Development Studies Working Paper*, N° 392, Julio.
- Giffen, Janice, y Brian Pratt (2011), "After The MDGs: What Then?", *International Ngo Training and Research Centre Policy Briefing Paper*, N° 83.
- Glennie, Jonathan (2011), "The Role of Aid to Middle-Income Countries: a Contribution to Evolving Eu Development Policy", *Overseas Development Institute Working Paper*, N° 331, Junio.
- Glennie, Jonathan (2012), "What If Three Quarters of The World's Poor Live (And Have Always Lived) in Low Aid Countries?", *Odi Background Note*, Mayo.
- Glennie, Jonathan, y Annalissa Prizzon (2012), "From High to Low Aid: a Proposal to Classify Countries By Aid Receipt", *Odi Background Note*, Marzo.
- Global Compact y Wbcsd (2013), *Joint Report to The High-Level Panel of The Post-2105 Un Development Agenda*, Marzo.

- Goldberg, Pinelopi K., y Nina Pavcnik (2007), "Distributional Effects of Globalization in Developing Countries", *Journal of Economic Literature*, Vol. 45, N° 1, Pp. 39-82.
- Goldstein, Judith, y Robert O. Keohane (1993), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca.
- Golley, Jane, y Rod Tyers (2012), "Population Pessimism and Economic Optimism in The Asian Giants", *The World Economy*, Vol. 35, N° 11, Pp. 1387-1416.
- Gore, Charles (2010), "MDG Paradigm, Productive Capacities and The Future of Poverty Reduction", *Ids Bulletin*, Vol. 41, N° 1, Pp. 70-79.
- Green, Duncan, et al. (2012), "How Can a Post-2015 Agreement Drive Real Change? The Political Economy of Global Commitments", *Oxfam Discussion Papers*, Octubre.
- Greenhill, Romilly, y Annalisa Prizzon (2012), "Who Foots The Bill After 2015? What New Trends in Development Finance Mean for The Post-MDGs", *Overseas Development Institute Working Paper*, N° 360, Octubre.
- Haibin, Niu (2012), "Brics in Global Governance. a Progressive Force", *Friedrich Ebert Stiftung Perspective*, Abril.
- Harris, Dan, et al. (2009), "Country Classifications for a Changing World", *Institute of Development Studies Working Paper*, N° 326, Mayo.
- Hirschman, Albert O., y Richard Bird ([1968]1973), "Ayuda Externa: Una Crítica y Una Proposición", En Albert. O. Hirschman, *Desarrollo y América Latina. Obstinación Por La Esperanza*, Fce, México, Pp. 191-217.
- Hlp-Gs (2012), *Resilient People Resilient Planet. a Future Worth Choosing*, Un Secretary-General's High-Level Panel On Global Sustainability, Nueva York.
- Hulme, David (2013), "The Post-2015 Development Agenda. Learning from MDGs", *Southern Voice Occasional Paper Series*, N° 2, Abril.
- Huntington, Samuel P. (1971), "Foreign Aid for What and Whom (li)", *Foreign Policy*, N° 2, Spring, Pp. 114-134.
- International Studies Group of The Brookings Institution (1951), *Current Issues in Foreign Economic Assistance*, The Brookings Institution, Washington.
- Jain, Rajendra K. (2012), "The European Union and The Emerging Asian Powers of China and India", *Ari*, N° 78/2012, Real Instituto Elcano, Noviembre.
- Janus, Heiner, y Stephan Klingebiel (2012), "The Post-2015 Development Agenda: Breaking New Ground for a Global Framework", *Die The Current Column*, 10/lx/2012.
- Jervis, Robert (1999), "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding The Debate", *International Security*, Vol. 24, N° 1, Pp. 42-63.
- Jones, Nicola, et al. (2010), "Progressing Gender Equality Post-2015: Harnessing The Multiplier Effects of Existing Achievements", *Ids Bulletin*, Vol. 41, N° 1, Pp. 113-122.

- Jordaan, Eduard (2012), "South Africa, Multilateralism and The Global Politics of Development", *European Journal of Development Research*, Vol. 24, N° 2, Pp. 283-299.
- Kaul, Inge (2013), "Global Public Goods. a Concept for Framing The Post-2015 Agenda?", *German Development Institute Discussion Paper*, N° 2.
- Kanbur, Ravi, y Andy Sumner (2012), "Poor Countries or Poor People? Development Assistance and The New Geography of Global Poverty", *Journal of International Development*, Vol. 24, N° 4, Pp. 686-695.
- Karver, Jonathan, et al. (2012), "MDGs 2.0: What Goals, Targets, and Timeframe?", *Center for Global Working Paper*, N° 297, Junio.
- Kenny, Charles (2013), "Southern Voices in The Post-2015 Debate", <http://www.cgdev.org/Blog/Southern-Voices-Post-2015-Debate>.
- Khan, Azizur Rahman (2012), "Inequality in Our Age", *Political Economy Research Institute Working Paper Series*, N° 277, Enero.
- Kharas, Homi (2010), "Can Aid Catalyzed Development?", En *Making Development Aid More Effective. The 2010 Brookings Blum Roundtable Policy Briefs*, Global Economy and Development At Brookings, Washington Dc, Pp. 3-9.
- Kharas, Homi (2011), "The Evolving International Architecture for Development Cooperation", *Brookings Institution Policy Paper*, N° 2011-11, Noviembre.
- Kharas, Homi y Andrew Rogerson (2012), *Horizon 2025. Creative Destruction in The Aid Industry*, Overseas Development Institute.
- Kindornay, Shannon, y Samy Yiagadessen (2012), "Establishing a Legitimate Development Co-Operation Architecture in The Post-Busan Era", *The North-South Institute Working Paper*, Mayo.
- Knoll, Anna (2013), "A Challenging Road Ahead: International Migration and The Post-2015", *Great Insights*, Vol. 2, N° 3, Pp. 20-21.
- Knoll, Anna, y Niels Keijzer (2013), "Will a Post-2015 Development Framework Acknowledge Migration?", *Migration Policy Practice*, Vol. 3, N° 1, Pp. 6-9.
- Lancaster, Carol (2007), *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- Li, Hongbin, et al. (2012), "The End of Cheap Chinese Labor", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 26, N° 4, Pp. 57-74.
- Lin, Justin Yifu (2011A), "Development Thinking 3.0: The Road Ahead; Rejoinder to Anne Krueger, Dani Rodrik and Joseph Stiglitz", <http://econ.worldbank.org/Wbsite/External/C/0,,Contentmdk:23211510~Pagepk:64165401~Pipk:64165026~Thesitepk:469372,00.Html>.
- Lin, Justin Yifu (2011B), "From Flying Geese to Leading Dragons: New Opportunities and Strategies for Structural Transformation in Developing Countries", *Wider Annual Lecture*, N° 15.

- Lin, Justin Yifu (2012), "Development Strategy, Institutions and Economic Performance", En J.y. Lin (Ed.), *New Structural Economics. a Framework for Rethinking Development and Policy*, World Bank, Washington Dc, Pp. 285-347.
- Lin, Justin Yifu, y David Rosenblat (2012), "Shifting Patterns of Economic Growth and Rethinking Development", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 6040, Abril.
- Liska, George (1960), *The New Statecraft*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- Loewe, Markus (2012), "Post 2015: How to Reconcile The Millenium Development Goals (MDGs) and The Sustainalbe Development Goals (Sdgs)?", *German Development Institute Briefing Paper*, N° 18.
- Loewe, Markus y Nicole Rippin (2012), "Changing Global Patterns of Poverty", *German Development Institute Briefing Paper*, N° 3.
- Lopez-Calva, Luis F. (2012), "Declining Income Inequality in Brazil: The Proud Outlayer", *Inequality in Focus*, Vol. 1, N° 1, Pp. 5-8.
- Lucci, Paula (2012), "Post-2015 MDGs. What Role for Business?", *Odi Paper*, Junio.
- Lumsdaine, David Halloran (1993), *Moral Vision in International Politics*, Princeton University Press, Princeton.
- Lundsgaarde, Erik (2011), "'New' Actors and Global Development Cooperation", *Edc 2020 Policy Brief*, N° 19, Marzo.
- Lustig, Nora et al. (2012), "Declining Inequality in Latin America in The 2000S: The Cases of Argentina, Brazil, and México", *Center for Global Development Working Paper*, N° 307, Octubre.
- Maec (2012), *Iv Plan Director de La Cooperación Española 2013-2016*, Secretaría General de Cooperación Internacional Para El Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- Maina, Betty, y Stefano Prato (2013), "Post-2015 Agenda: The Challenge of Economic Transformation", *Great Insights*, Vol. 2, N° 3, Pp. 2-3.
- Manning, Richard (2009A), *Using Indicators to Encourage Development: Lessons from The Millennium Development Goals*, Danish Institute for International Affairs, Copenhagen.
- Manning, Richard (2009B), "The Impact and Design of The MDGs: Some Reflections", *Ids Bulletin*, Vol. 41, N° 1, Pp. 7-14.
- Manning, Richard (2011), "The Future of International Concessional Flows", En *Oecd, Development Co-Operation Report 2011. 50Th Anniversary Edition*. Oecd, Paris, Cap. 8. Pp. 97-107.
- Martens, Jens (2010), "Thinking Ahead. Development Models and Indicators of Well-Being Beyond The MDGs", *Friedrich Ebert Stiftung Perspective*, Noviembre.

- Martens, Jens, y Wolfgang Obenland (Coords.) (2012), *No Future Without Justice. Report of The Civil Society Reflection Group On Global Development Perspectives*, Dagg Hamarskjöld Foundation, Uppsala.
- Martins, Pedro, y Paula Lucci (2013), "Recasting MDG8: Global Policies for Inclusive Growth", *OdiUnpd Paper*, Enero.
- Mason, Edward S. (1964), *Foreign Aid and Foreign Policy*, Harper&Row, Nueva York.
- Mcarthur, John, et al. (2012), "Getting to Zero: Finishing The Job The MDGs Started", *Covened Paper By The World Economic Forum*, Abril, [Http://Johnmcarthur.com/Home/Getting-To-Zero-Final-Draft-Pdf/](http://Johnmcarthur.com/Home/Getting-To-Zero-Final-Draft-Pdf/).
- Mcgregor, J. Alistair, y Andy Sumner (2009), "After 2015: '3D Human Wellbeing'", *Ids in Focus Policy Briefing*, N° 09, Junio.
- Mckinlay, Robert D., y Richard Little (1977), "A Foreign Policy Model of Us Bilateral Aid Allocation", *World Politics*, Vol. 30, N° 1, Pp. 58-86.
- Melamed, Claire (2011), "Creating Consensus: Political Opportunities and Barriers for a Post-2015 Agreement On Development", *Odi Paper*, Noviembre.
- Melamed, Claire (2012A), "After 2015. Contexts, Politics, Processes for a Post-2015 Global Agreement On Development", *Odi Paper*, Enero.
- Melamed, Claire (2012B), "Putting Inequality in The Post-2015 Picture", *Odi Paper*, Marzo.
- Melamed, Claire (2012C), "Christmas Tree, Jigsaw or Bullseye? a Rough Guide to Post-2015 Framework", *Global Dashboard*, Abril.
- Melamed, Claire (2012C), "Post-2015: The Road Ahead", *Odi Paper*, Octubre.
- Melamed, Claire, y Lucy Scott (2011), "After 2015: Progress and Challenges for Development", *Odi Background Note*, Marzo.
- Melamed, Claire, y Andy Sumner (2011), "A Post-2015 Global Development Agreement: Why, What, and Who?", *OdiUnpd Paper*, Octubre.
- Melamed, Claire, y Paul Ladd (2013), "How to Build Sustainable Development Goals: Integrating Human Development and Environmental Sustainability in a New Global Agenda", *OdiUnpd Paper*, Marzo.
- Milanovic, Branko (2011), *The Haves and The Have-Nots. a Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, Basic Books, New York.
- Milanovic, Branko (2012A), "Global Inequality: from Class to Location, from Proletarians to Migrants", *Global Policy*, Vol. 3, N° 2, Pp. 125-134.
- Milanovic, Branko (2012B), "Global Income Inequality By The Numbers: in History and Now. An Overview", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 6259, Noviembre.

- Millikan, Max F., y Walt Whitman Rostow (1957), *a Proposal Key to An Effective Foreign Policy*, Harper Brothers, Nueva York.
- Mora, Luz María de La (2011), *Las Relaciones de América Latina y El Caribe Con África: Situación Actual y Áreas de Oportunidad*, Sela, Caracas.
- Moravcsik, Andrew (2010), "'Wahn, Wahn, Überal Wahn': a Reply to Jahn's Critique of Liberal Internationalism", *International Theory*, Vol. 2, Nº 1, Pp. 113-139.
- Morazán, Pedro et al. (2012), *The Role of Brics in The Developing World*, Directorate-General for External Policies (European Parliament), Brussels.
- Morgenthau, Hans (1962), "A Political Theory of Foreign Policy", *American Political Science Review*, Vol. 56, Nº 2, Pp. 301-309.
- Moss, Todd (2011), "What Next for The Millennium Development Goals?", *Global Policy*, Vol. 1, Nº 2, Pp. 218-220.
- National Intelligence Council (2012), *Global Trends 2030. Alternative Worlds*, Office of The Director of The National Intelligence Council.
- Nayyar, Deepak (2011), "The MDGs Beyond 2015", *South Centre Research Paper*, Nº 38, Mayo.
- Nibblet, Robin (2012), "The Economic Crisis and The Emerging Powers: Towards a New International Order?", Real Instituto Elcano, 20/ii/2012.
- Nielsen, Lyng (2011), "Classifications of Countries Based On Their Level of Development: How It Is Done and How It Could Be Done", *Imf Working Paper*, Nº 11/31, Febrero.
- Norton, Alex (2012), "The Challenge Of, and Opportunities For, Inclusive and Sustainable Development", *Danida/Odi Working Paper*, Septiembre.
- Nye, Joseph S. Jr. (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York.
- Ocde (2010), *Perspectives On Global Development 2010. Shifting Wealth*, Oecd Development Centre, Paris.
- Ocde (2011A), *Perspectives On Global Development 2012. Social Cohesion in a Shifting World*, Oecd Development Centre, Paris.
- Ocde (2011B), *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Oecd, Paris.
- Ocde (2011C), *Framework for An Oecd Strategy On Development*, Oecd, Paris
- Ocde (2012), *Looking to 2060: Long-Term Global Growth Prospects. a Going for Growth Report*, Oecd Economic Policy Papers 03, Paris.
- Odi/Gdi/Edcpm (2013), *European Report On Development 2013. Post-2015: Global Action for An Inclusive and Sustainable Future*, Brussels.
- Official Journal of The European Union (2006), "The European Consensus On Development", C46/01, [Http://Ec.europa.eu/Development/center/repository/European_consensus_2005_en.pdf](http://ec.europa.eu/Development/center/repository/European_consensus_2005_en.pdf).

- Olinto, Pedro, y Jaime Saavedra (2012), "An Overview On Global Income Inequality Trends", *Inequality in Focus*, Vol. 1, N° 1, Pp. 1-4.
- Olivié, Iliana (2011), "Newcomers to Like-Minded Aid and Donor Darlings: The Strange Case of Spain in Vietnam", *Development Policy Review*, Vol. 29, N° 6, Pp. 749-770.
- Olivié, Iliana (2012A), "¿Por Qué Es Importante La Cooperación Al Desarrollo Para La Acción Exterior de La España En Crisis?", *Ari*, N° 62/2012, Real Instituto Elcano.
- Olivié, Iliana (2012B), "Are The Brics Broken", *Real Instituto Elcano Expert Comment*, [Http://Www.realinstitutoelcano.org/Wps/Portal/Rielcano_eng/Content?Wcm_global_context=/Elcano/Elcano_in/Zonas_in/Comment_olivie_brics](http://www.realinstitutoelcano.org/Wps/Portal/Rielcano_eng/Content?Wcm_global_context=/Elcano/Elcano_in/Zonas_in/Comment_olivie_brics).
- Olivié, Iliana (Coord.) (2011), *Nunca Desaproveches Una Buena Crisis. Hacia Una Política Pública Española de Desarrollo*, *Informes Elcano*, N° 13, Real Instituto Elcano.
- Olivié, Iliana, y Clara García (2010), "¿Dónde Debe Ir La Ayuda? Propuesta de Un Índice de Desarrollo Para La Asignación Internacional de La Ayuda", *Revista de Economía Mundial*, N° 24, Pp. 131-162.
- Olivié, Iliana, Borja López Noval y Rafael Domínguez (2013), "Shopping Soft Power: Path Dependency and Herd Effects in Spanish Aid (2005-2008)", de Próxima Publicación.
- O'neill, Jim et al. (2005), "How Solid Are The Brics", *Goldman Sachs Global Economics Paper*, 134, Diciembre.
- Ortiz, Isabel, y Matthew Cummins (2011), "Global Inequality: Beyond The Bottom Billion. a Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries", *Unicef Social and Economic Working Paper*, Abril.
- Otero-Iglesias, Miguel (2012), "The Eu and Brazil: What Crisis? What Partner? What Strategy?", En Giovanni Grevia y Thomas Renard (Eds.), *Partners in Crisis: Eu Strategic Partnerships and The Global Economic Downturn*, Fride / Egmont / Academia Press, Pp. 11-22.
- Pauselli, Gino (2013), "Teoría de Las Relaciones Internacionales y La Explicación de La Ayuda Externa", *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Vol. 2, N° 1, Pp. 72-92.
- Piebalgs, Andris (2012), "Achieving The MDG and Looking to The Future", Comparecencia Ante El Comité de Desarrollo Del Parlamento Europeo, 9/X/2012, [Http://Www.eu-Un.europa.eu/Articles/Fr/Article_12687_fr.htm](http://Www.eu-Un.europa.eu/Articles/Fr/Article_12687_fr.htm).
- Pollard, Amy (2011), "Getting to a Post-2015 Framework. What Are The Scenarios?", *Cafod Just One World Paper*, Julio.
- Pratt, Cranford (1989), "Humane Internationalism: Its Significance and Its Variants", En Cranford Pratt (Ed.), *Internationalism Under Strain: The North-South Policies of Canada*, The

- Netherlands, Norway, and Sweden*, University of Toronto Press, Toronto, Buffalo and London, Pp. 3-23.
- Pronk, Jan P. (2001), "Aid As a Catalyst", *Development and Change*, Vol. 32, N° 4, Pp. 611-629.
- Rabanal, Cristian (2012), "Análisis de La Convergencia Económica Internacional En El Periodo 1950-2009", *Revista de Economía Mundial*, N° 31, Pp. 167-197.
- Ravallion, Martin (2005), "Inequality Is Bad for The Poor", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3677, Agosto.
- Ravallion, Martin (2009), "Do Poor Countries Have Less Capacity for Redistribution?", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 5046, Septiembre.
- Ravallion, Martin (2012), "Benchmarking Global Poverty Reduction", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 6205, Septiembre.
- Rinke, Bernhard, y Ulrich Schneckener (2012), "Informalisation of World Politics? Global Governance By Clubs", En T. Debiel et al. (Eds.), *Global Trends 2013. Peace, Development, Environment*, Development and Peace Foundation/ Institute for Development and Peace, Bonn/Duissburg, Pp. 21-35.
- Robinson, Mary (2010), "The MDG- Human Rights Nexus to 2015 and Beyond", *Ides Bulletin*, Vol. 41, N° 1, Pp. 80-82.
- Rodrik, Dani (2011), "The Future of Economic Convergence", *Jackson Hole Symposium of The Federal Reserve Bank of Kansas City*, Agosto.
- Rogerson, Andrew (2011), "What If Development Aid Were Truly 'Catalytic'", *Odi Background Note*, Noviembre.
- Rogerson, Andrew (2012), "The Policy and Institutional Response to Development Challenges: Forging New Partnerships", *Danida/Odi Working Paper*, Septiembre.
- Rothkopf, David (2012), "The New Math of Geopolitics: Does It All Add Up to G-Zero. a Conversation Between Ian Bremmer and David Rothkopf", *Foreign Policy*, 30/Iv/2012, [Http://www.foreignpolicy.com/Articles/2012/04/30/The_new_math_of_geopolitics_does_it_all_add_up_to_g_zero](http://www.foreignpolicy.com/Articles/2012/04/30/The_new_math_of_geopolitics_does_it_all_add_up_to_g_zero).
- Ruttan, Vernon W. (1987), "Why Foreign Economic Assistance?", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 37, N° 2, Pp. 411-424.
- Rscd/Csi (2012), *Guía Sobre El Compromiso Sindical En El Proceso Del Marco de Desarrollo de La Onu Para Después de 2015*, Red Sindical de Cooperación Al Desarrollo/ Confederación Sindical Independiente.
- Saad-Filho, Alfredo (2010), "Growth, Poverty and Inequality: from Washington Consensus to Inclusive Growth", *Desa Working Paper*, N° 100, Noviembre.

- Sanahuja, Antonio (2012A), "Las Cuatro Crisis de La Unión Europea", En Manuela Mesa (Coord.), *Cambio de Ciclo: Crisis, Resistencias y Respuestas Globales. Anuario 2012-2013*, Ceipaz-Fundación Cultura de Paz, Madrid, Pp. 51-84.
- Sanahuja, Antonio (2012B), "Post-Liberal Regionalism in South America: The Case of Unasur", European University Institute–Robert Schuman Centre for Advanced Studies, *Global Governance Program Working Paper*, N° 2012/05.
- Santander, Guillermo (2011), "Venezuela: El Donante 'Bolivariano'", En G. Santander (Coord.), *Nuevos Donantes y Cooperación Sur-Sur: Estudios de Caso*, Icei, Madrid, Pp. 87-108.
- Save The Children (2012A), "After de Millienium Development Goals: Setting Out The Options and *Must Haves* for a New Development Framework in 2015", *Save The Children Paper*, Abril.
- Save The Children (2012B), *Ending Poverty in Our Generation. Save The Children's Vision for a Post-2015 Framework*, Save The Children Fund.
- Savedoff, David (2012), "Global Government, Mixed Coalitions, and The Future of International Cooperation", *Center for Global Development Essay*, Julio.
- Scissors, Derek (2012), "The Wobbly Dragon", *Foreign Affairs*, Vol. 91, N° 1, Pp. 2-6.
- Severino, Jean-Michel, y Olivier Ray (2009), "The End of Oda: Death and Rebirth of a Global Public Policy", *Center for Global Development Working Paper*, N° 167, Marzo.
- Sharma, Ruchir (2012), "Broken Brics. Why The Rest Stopped Rising", *Foreign Affairs*, [Http://Wwww.foreignaffairs.com/Articles/138219/Ruchir-Sharma/Broken-Brics?Page=Show](http://www.foreignaffairs.com/Articles/138219/Ruchir-Sharma/Broken-Brics?Page=Show).
- Sobhan, Rehman (2013), "Designing MDGs for a More Just World", *Southern Voice Occasional Paper Series*, N° 1, Abril.
- Sogge, David (2002). *Give & Take. What's The Matter With Foreign Aid?*, Zed Books, Londres-Nueva York.
- Solheim, Erik (2010), "Climate, Conflict and Capital: Critical Issues for The MDGs and Beyond 2015", *Ids Bulletin*, Vol. 41, N° 1, Pp. 100-103.
- Southern Voice (2013), "First Approximations On Post-MDG International Development Goals", *Southern Voice Occasional Paper*, Special Issue, Abril.
- Spence, Michael (2011), *The Next Convergence: The Future of Economic Growth in a Multispeed World*, Farrar, Straus and Giroux, Nueva York.
- Stokke, Olav (Ed.) (1989), *Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of The Aid Policies of Canada, Denmark, The Netherlands, Norway and Sweden*, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, Pp. 117-158.
- Subramanian, Arvind (2011A), "The Inevitable Superpower: Why China's Dominance Is a Sure Thing", *Foreign Affairs*, Vol. 90, N° 5, Pp. 66-78.

- Subramanian, Arvind (2011B), *Eclipse: Living in The Shadow of China's Economic Dominance*, Peterson Institute for International Economics, Washington Dc.
- Sumner, Andy (2010A), "The New Bottom Billion and The MDGs. a Plan of Action", *Ids in Focus Policy Briefing*, N° 16.1, Octubre.
- Sumner, Andy (2010B), "Global Poverty and The New Bottom Billion: Three-Quarters of The World's Poor Live in The Middle-Income Countries", *Institute of Development Studies Working Paper*, N° 349, Noviembre.
- Sumner, Andy (2010/2011), "A Narrative of Inequality. The New Bottom Billion", *The Broker*, N° 23, Pp. 4-8.
- Sumner, Andy (2011A), "The New Bottom Billion. What If Most of The World's Poor Live in Middle-Income Countries?", *Center for Global Development Brief*, Marzo.
- Sumner, Andy (2011B), "The Global Economic Crisis and Beyond: What Possible Future(S) for Development Studies?", *European Journal of Development Research*, Vol. 23, N° 1, Pp. 43-58.
- Sumner, Andy (2011C), "Poverty in Middle-Income Countries", *The Bellagio Initiative/Ids*, Noviembre.
- Sumner, Andy (2012A), "Where Do The Poor Live?", *World Development*, Vol. 40, N° 5, Pp. 865-877.
- Sumner, Andy (2012B), "Where Will The World's Poor Live? An Update of Global Poverty and The New Bottom Billion", *Center for Global Development Working Paper*, N° 305, Septiembre.
- Sumner, Andy (2012C), "Beyond The MDGs. The Post-2015 Development Agenda: What Is The Global Poverty 'Problem', How Is It Changing and What Does That Mean for Any New MDGs?", *I Congreso Internacional de Estudios Del Desarrollo. Los Desafíos de Los Estudios Del Desarrollo*, Red Española de Estudios Del Desarrollo (Reedes), Santander, Noviembre, [Http://Congresoreedes.unican.es/Actas/Actas.html](http://Congresoreedes.unican.es/Actas/Actas.html).
- Sumner, Andy (2012D), "The Buoyant Billions: How 'Middle Class' Are The New Middle Classes in Developing Countries? (And Why Does It Matter?)", *Center for Global Development Working Paper*, N° 305, Septiembre.
- Sumner, Andy, y Meera Tiwari (2009), "After 2015: What Are The Ingredients of An 'MDG-Plus' Agenda for Poverty Reduction", *Journal of International Development*, Vol. 21, N° 6, Pp. 834-843.
- Sumner, Andy, y Meera Tiwari (2010), "Global Poverty Reduction to 2015 and Beyond: What Has Been The Impact of The MDGs and What Are The Options for a Post-2015 Global Framework", *Institute of Development Studies Working Paper*, N° 348, Octubre.
- Sumner, Andy, y Thomas Lawo (2013), "The Post-2015 Development Agenda: a Review of The Debate and Potential Elements of a Joint Eu Strategy", *EADI Policy Paper Series*, Febrero.

- Sumner, Andy, y Michael Tribe (2011), "The Case for Aid in Fiscally Constrained Times: Morals, Ethics and Economics", *Journal of International Development*, Vol. 23, Nº 6, Pp. 782-801.
- Tribe, Michael, y Aurélien Lafon (2009), "After 2015: Promoting Pro-Poor Policies After MDGs. The Plenary Presentations and Discussion", Dfid High Level Policy Forum 2009, <http://www.eadi.org/index.php?id=1108>.
- Unión Europea (2012), *Eu Accountability Report 2012 On Financing for Development. Review of Progress of The Eu and Its Member States*, Eu, Bruselas.
- Unión Europea (2011), "Increasing The Impact of Eu Development Policy: An Agenda for Change" Com(2011) 637 Final, Octubre.
- Unión Europea (2007), *Tratado de Lisboa*, <http://www.consilium.europa.eu/Documents/Treaty-Of-Lisbon?Lang=Es>.
- UN (2012), *The Millennium Development Goals Report 2012*, United Nations, Nueva York.
- UNRISD (2012), "Inequalities and The Post-2015 Development Agenda", *UNRISD Research Policy Brief*, Nº 15, Octubre.
- UNCDP (2012), *The United Nations Development Strategy Beyond 2015*, Committee for Development Policy, UNDESA, Nueva York.
- UNRISD (2013), "Combating Poverty and Inequality", *Beyond 2015 Brief*, Nº 1, febrero.
- UNSTT (2012A), *Realizing The Future We Want for All. Report to The Secretary-General*, Un System Task Team On The Post-2015 UN Development Agenda/UN DESA, Nueva York.
- Unstt (2012B), "Addressing Inequalities: The Heart of The Post-2015 Agenda and The Future We Want for All", *Thematic Think Piece (ECE, ESCAP, UNDESA, UNICEF, UNRISD, UN Women)*, Mayo.
- UNSTT (2012C), "Social Protection: a Development Priority in The Post-2015 Development Agenda", *Thematic Think Piece (ECA, ILO, UNCTAD, UNDESA, UNICEF)*, Mayo.
- UNSTT (2012D), "Macroeconomic Stability, Inclusive Growth and Employment", *Thematic Think Piece (ILO, UNCTAD, UNDESA, WTO)*, Mayo.
- Vandemoortele, Jan (2009), "Taking The MDGs Beyond 2015: Hasten Slowly", En DFID, *High Level Policy Forum. After 2015: Promoting Pro-Poor Policy After The MDGs*, Bruselas, <http://www.eadi.org/index.php?id=1108>.
- Vandemoortele, Jan (2011), "The MDG Story: Intention Denied", *Development and Change*, Vol. 42, Nº 1, Pp. 1-21.
- Vandemoortele, Jan (2012), "Advancing The Global Development Agenda Post-2015: Some Thoughts, Ideas, and Practical Suggestions", *Un System Task Team On The Post-2015 Un Development Agenda Background Paper*, Abril.
- Vestergaard, Jakob, y Robert Wade (2012), "Establishing a New Global Economic Council: Governance Reform

- At The G20, The Imf and The World Bank", *Global Policy*, Vol. 3, N° 3, Pp. 257-269.
- Villaverde, José, y Adolfo Maza (2011), "Globalisation, Growth and Convergence", *The World Economy*, Vol. 34, N° 6, Pp. 952-971.
- Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*, Mcgraw Hill, Nueva York.
- Watson, Noshua (2012), "Private Foundations, Business and Developing a Post-2015 Framework", *Ids in Focus Policy Briefing*, N° 25, Junio.
- Wef (2012), *Global Risks 2012*, World Economic Forum, Ginebra.
- Wendt, Alexander (1994), "Collective Identity Formation and The International State", *The American Political Science Review*, Vol. 88, N° 2, Pp. 384-396.
- Weinlinch, S. (2011), *Reforming Development Cooperation At The United Nations. An Analysis of Policy Position and Actions of Key States On Reforms Options*, German Development Institute, Bonn.
- Woodroffe, Jessica, y Emily Esplen (2012), "Gender Equality and Post-2015 Framework", *Gender & Development Network Briefings*, N° 3, Julio.
- World Vision (2011), "Reaching The MDG 2.0: Rethinking The Politics", *World Vision International Policy Briefing*, Septiembre.
- Young, Alwyn (2012), "The African Growth Miracle", *Journal of Political Economy*, Vol. 120, N° 4, Pp. 696-739.
- Zimmermann, Felix, y Kimberly Smith (2011), "More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-Operation", *Journal of International Development*, Vol. 23, N° 5, Pp. 722-738.
- Zhou, Lei, et al. (2011), "Impact of Globalization On Income Distribution Inequality in 60 Countries", *Global Economic Journal*, Vol. 11, N° 1, Pp. 1-18.
- Zhu, Xiaodong (2012), "Understanding China's Growth: Past, Present, and Future", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 26, N° 4, Pp. 103-124.